

Cycle International Long
Master en Administration Publique

**Le péché de la pêche française :
le manquement dit des « Poissons sous taille »**

Un arrêt innovateur de la Cour qui précise l'interprétation de l'article 228 TCE et soulève de nombreuses questions relatives à l'application du droit communautaire et au pilotage des politiques publiques.

Mémoire présenté par
M. de LA HAYE, Marcel

Sous la direction de :
M. DORANDEU, Directeur des Etudes, ENA
Mme JAUMIER, Chargée de mission auprès du Conseiller juridique du SGAE

Mai 2007

TABLE DES MATIERES

| | |
|--|----|
| Introduction | 3 |
| 1) Un outil original pour garantir l'uniformité de l'application du droit communautaire : Le recours en manquement..... | 6 |
| 1.1) Un dispositif de la première heure de la construction européenne, mais sans réel impact..... | 7 |
| 1.2) L'article 228 TCE : une innovation du Traité de Maastricht | 9 |
| 1.3) ... qui soulève encore de nombreuses interrogations quant à son efficacité et quant aux modalités de son application. | 11 |
| 2) L'arrêt sur les « Poissons sous taille » ne connaît que deux précédents | 14 |
| 2.1) ... un arrêt contre la Grèce de 1992 | 14 |
| 2.2) ... et un arrêt plus récent prononcé à l'encontre de l'Espagne..... | 15 |
| 3) Le dossier dit des « Poissons sous taille » : un contentieux qui a ses origines dans les années 1980..... | 16 |
| 3.1) Vers un deuxième arrêt de la Cour : la phase précontentieuse..... | 18 |
| 4) Les « poissons sous taille », un manquement exceptionnel : l'arrêt de la Cour au titre de l'article 228 TCE..... | 19 |
| 5) Un arrêt doublement innovateur, qui soulève des critiques et des interrogations | 26 |
| 5.1) ... sur l'insuffisance des contrôles | 27 |
| 5.2) ... sur l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives..... | 29 |
| 5.3) ... sur la fixation du montant de l'astreinte et de la somme forfaitaire..... | 31 |
| 5.4) ... sur le cumul de l'astreinte et de l'amende forfaitaire..... | 32 |
| 5.5) ... sur la périodicité de l'astreinte | 35 |
| 6) L'exécution de l'arrêt sous astreinte : La Commission européenne, incompétente pour décider du recouvrement de l'astreinte semestrielle ? | 36 |
| 7) Enfin, la mise en conformité de la France – par quels moyens ?..... | 39 |
| 7.1) Grâce aux contacts réguliers et réunions bilatérales, la Commission classe le dossier d'infraction tout en insistant sur la nécessité de plus amples améliorations..... | 40 |
| 7.2) La volonté politique et une re-organisation administrative ont permis de débloquent la situation. | 42 |
| 8) Conclusions relatives à la prise en compte de la dimension communautaire dans l'organisation administrative française. | 45 |
| 8.1) Mieux anticiper l'impact des normes communautaires au niveau national. | 45 |
| 8.2) Mieux influencer les processus décisionnels européens. | 46 |
| 8.3) Mieux appliquer le droit communautaire. | 47 |
| 9) Bibliographie..... | 54 |
| 10) Annexes..... | 55 |

Introduction

Les articles 226 et 227 TCE permettent respectivement à la Commission et aux Etats membres de demander à la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) de constater qu'un Etat membre a manqué à ses obligations communautaires. La constatation d'un manquement, après une procédure au titre de l'article 226 TCE, a un simple effet déclaratif.

L'article 228 TCE, une innovation du traité de Maastricht, permet à la Commission, gardienne des traités, de saisir la Cour de justice des Communautés européennes et de demander la condamnation d'un Etat membre au paiement d'une sanction pécuniaire pour inexécution d'un premier arrêt en manquement.

Ainsi, dans l'affaire dite des « poissons sous taille », la CJCE a rendu un premier arrêt le 11 juin 1991 constatant un manquement de la France entre 1984 et 1987 aux obligations prévues par les règlements établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche, notamment le respect de la taille minimale des poissons. En effet, la vente de 'merluchons', poissons de petites tailles protégés par la politique communautaire de conservation des ressources halieutiques, était largement pratiquée dans l'Hexagone.

À la suite d'inspections dans certains ports français au cours des onze années suivantes, la Commission a considéré que la France ne respectait toujours pas intégralement ses obligations en tolérant la mise en vente de « poissons sous taille » et en maintenant une attitude permissive dans la poursuite des infractions. C'est pourquoi, après une deuxième phase précontentieuse dans cette affaire, ouverte par une mise en demeure de la Commission en octobre 1993, la Commission a saisi en août 2002 la Cour de justice afin de lui demander de constater que la France avait manqué à son obligation de se conformer à l'arrêt de 1991 et de la condamner au paiement d'une astreinte.

Dans cet arrêt au titre de l'article 228 TCE, rendu le 12 juillet 2005, la Cour a constaté la persistance du manquement de la République française et condamné, vue la gravité de l'infraction, les autorités françaises au paiement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'euros et d'une astreinte de 57.8 millions d'euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé de l'arrêt au terme de laquelle l'arrêt de 1991 n'a pas encore été exécuté pleinement.

Il s'agit d'un arrêt fondamental dans la mesure où la France est seulement le troisième Etat membre à subir une condamnation pécuniaire au titre de l'article 228 TCE, les deux autres Etats étant la Grèce et l'Espagne. En effet, il est à craindre que, pour la Commission voire pour la Cour elle-même, un enjeu de l'affaire ait été l'intérêt à prononcer la condamnation pécuniaire d'un « grand » Etat membre au moment de l'élargissement, à titre d'exemple pour les pays

adhérents. La spécificité de la politique de la pêche, qui multiplie les sujets de conflit entre la Commission et la France, donne également une coloration particulière à ce dossier.

Ainsi, pour la première fois, la Cour a interprété l'article 228 TCE, qui lui permet d'infliger *le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte* à un Etat membre, de façon cumulative prononçant ainsi la plus lourde amende jamais supportée. La Cour, ayant largement suivi le raisonnement de la Commission concernant le mode de calcul de l'astreinte, se reconnaît le pouvoir d'appréciation quant au montant de la sanction.

Après une première période de 6 mois suite à l'arrêt, qui a expiré le 12 janvier 2006, et le temps nécessaire à l'appréciation des mesures mises en oeuvre, la Commission a informé les autorités françaises par lettre du 1^{er} mars 2006 qu'elle estimait que la France ne respectait pas pour la période en question les obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire. Pour cette raison, elle a exigé le paiement d'une première astreinte de 57.8 millions d'euros sur le compte 'ressources propres' de la Communauté.

Cette décision soulève la question du pouvoir d'appréciation de la Commission sur l'exécution des arrêts de la CJCE. Ainsi, comme le constatent les autorités françaises dans le recours en annulation contre la décision de la Commission du 1^{er} mars 2006 concernant le paiement de la première astreinte semestrielle (T-136/06 France / Commission), il est tout à fait contestable que la Commission ait décidé de l'exécution de l'arrêt sans que la Cour soit sollicitée à nouveau. De plus, il semble inéluctable que la Commission prenne en compte dans le calcul de l'astreinte les avancées d'un Etat membre dans l'exécution d'un arrêt de la Cour. Ledit recours en annulation pendant permettra au juge communautaire de se prononcer sur ces questions.

Si l'arrêt du 12 juillet 2005 a permis de clarifier certains aspects de l'article 228 TCE et innové en particulier dans le domaine des sanctions pécuniaires, la jurisprudence dans le domaine du recours en manquement reste peu développée et soulève encore beaucoup d'interrogations. Ainsi, Bénédicte Masson parle de « l'obscur clarté de l'article 228 § 2 CE ». Pour cet auteur, l'obscur clarté de l'article du traité consiste d'une part en les « interrogations relatives à la répartition des compétences institutionnelles, qu'il semble bousculer » et d'autre part en « un mécanisme de sanctions, dont la nature et la mise en oeuvre sont loin d'être évidentes. »¹

Sur le plan juridique, ce mémoire a pour objet de démontrer en quoi l'arrêt dit « poissons sous taille » du 12 juillet 2005 a innové dans l'interprétation de l'article 228 TCE. Après une brève présentation des recours en manquement dans le droit communautaire (partie 1) et des

¹ MASSON, Bénédicte : « 'L'obscur clarté' de l'article 228 § 2 CE » dans *Revue trimestrielle de droit européen* 40 (4), oct. – dec. 2004, p. 639.

principales conclusions des deux précédents arrêts au titre de cet article, qui concernaient la Grèce et l'Espagne (partie 2), il s'agit de retracer l'évolution du dossier « poissons sous taille » en insistant sur ses spécificités (partie 3). Une attention particulière sera dédiée au mode de calcul du montant des sanctions financières et à la question du cumul somme forfaitaire / astreinte (partie 5). La problématique de la répartition des compétences institutionnelles entre la Commission européenne et la CJCE dans l'application de l'article 228 TCE sera abordée à travers le recours en annulation précité, déposé par la France (partie 6).

Au-delà de ces aspects purement juridiques, le dossier des « poissons sous taille » démontre que les arrêts de la CJCE dans le domaine du manquement d'Etat peuvent avoir des conséquences financières lourdes pour les Etats membres. En effet, l'enjeu paraît majeur, puisque, suite à l'arrêt du 12 juillet 2005, la Commission a indiqué dans une communication sur la mise en œuvre de l'article 228 TCE², qu'elle demandera désormais systématiquement à la Cour d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. Elle propose un mode de calcul des sanctions pécuniaires en fonction de la gravité de l'infraction, de la durée de celle-ci et de la nécessité d'assurer un effet dissuasif de la sanction. Ainsi, à titre d'exemple, la somme forfaitaire minimale pour la France s'élève à 10.9 millions d'euros.

Ces évolutions présentent un enjeu majeur pour la France ainsi que pour tous les autres Etats membres, compte tenu du grand nombre d'arrêts constatant un manquement en attente d'exécution. En effet, à l'heure actuelle, 15 procédures au titre de l'article 228 TCE sont ouvertes à l'encontre de la République française. La plupart de ces dossiers relèvent du domaine de l'environnement.

Se posent alors, à travers le dossier des « poissons sous taille », la question du pilotage et de l'évaluation des politiques publiques ainsi qu'un certain nombre d'interrogations organisationnelles. Ce mémoire essaiera de recenser et d'analyser ces problématiques en insistant dans une première partie sur les aspects structurels et politiques ayant conduit à une condamnation de la France après 18 ans d'échanges avec la Commission (La première requête de la Commission par laquelle elle saisit la CJCE d'un manquement de la France, après une procédure précontentieuse, date en effet du 29 février 1988).

En 2006, à l'issue de la deuxième période de six mois suite à l'arrêt de la Cour du 12 juillet 2005, la Commission a constaté par lettre du 23 novembre 2006 que « en date du 12 juillet 2006 la France a pleinement exécuté l'arrêt » et décidé de classer ce dossier d'infraction.³ Il convient alors de s'intéresser également, dans le contexte du pilotage des politiques publiques,

² Communication de la Commission du 13 décembre 2005. SEC(2005)1658.

³ Lettre de la Commission du 23 novembre 2006, p. 6.

aux mesures mises en œuvre par la France depuis l'arrêt de la Cour qui lui ont permis de se conformer à ses obligations communautaires (partie 7).

Enfin, une dernière partie de ce mémoire essaie de formuler de manière plus générale, sur la base de l'analyse du dossier des « poissons sous taille », des recommandations relatives à l'organisation et au pilotage des politiques publiques (partie 8).

1) Un outil original pour garantir l'uniformité de l'application du droit communautaire : Le recours en manquement.

Le recours en manquement d'Etat est le moyen par lequel sont assurées la sécurité juridique et la stricte et uniforme application du droit communautaire au sein de l'Union européenne.

L'ensemble du droit communautaire peut faire l'objet d'un recours en manquement. La procédure peut viser les manquements au traité, au droit communautaire dérivé (comme cela est le cas dans le dossier « poissons sous taille ») ou à un accord externe conclu par la Communauté. En pratique, il s'avère que les infractions dans le domaine de l'environnement sont le plus fortement représentées parmi les dossiers traités par la Commission, constituant en 2005 environ un quart du nombre total de procédures ouvertes pour non-respect du droit communautaire.⁴

Inscrit au Traité instituant la Communauté européenne (TCE), le recours en manquement concerne l'ensemble de l'ordre juridique communautaire mais ne pourrait pas porter sur une infraction dans les domaines intergouvernementaux de la Justice et des affaires intérieures (JAI) ou de la Politique étrangère commune (PESC). En effet, le dispositif du recours en manquement élève la Communauté européenne au-delà d'une simple organisation internationale. Il marque en quelque sorte la spécificité du droit communautaire : « Dans un système international classique, le respect par l'Etat des obligations qu'il a contractées est assuré par le jeu de la réciprocité lequel permet aux autres parties de suspendre l'exécution des obligations qui découlent du traité en cas de violation de celui-ci. »⁵ Dans un tel système intergouvernemental, il est inconcevable d'inciter un Etat, qui ne respecterait pas ses obligations en vertu du traité fondateur, par une sanction financière à se conformer aux règles communes. Le seul moyen valable dans le domaine des relations internationales et celui de la rétorsion. Comme le souligne Bénédicte Masson : « Aucun mécanisme similaire n'existe dans le système juridique international ou régional. Le recours à des mécanismes coercitifs, [...] a certes été prévu. Mais ces mécanismes reposent

⁴ 23ème Rapport Annuel de la Commission sur le Contrôle de l'application du droit communautaire (2005), p. 7.

⁵ JACQUE, Jean-Paul : Droit institutionnel de l'Union européenne. 4ème édition, Paris, Dalloz, 2006, p. 669.

davantage sur un système de coercition politique décidé par l'ensemble des Etats membres que sur un mécanisme de sanction financière mis en œuvre par une institution de l'organisation intergouvernementale. »⁶

L'Europe peut se féliciter de disposer d'un dispositif, certes complexe et lent dans la mise en œuvre, mais pourtant efficace, permettant d'assurer le respect par les Etats membres de leurs obligations communautaires.

1.1) Un dispositif de la première heure de la construction européenne, mais sans réel impact.

L'éventualité d'un manquement d'un Etat membre à ses obligations communautaires a été anticipée dès l'origine de la construction européenne dans les Traités de Paris et de Rome par la mise en place d'une procédure de manquement.⁷

La procédure de l'ex-article 169 du CEE (actuel article 226 TCE) permet à la Commission de s'assurer de la bonne application par les Etats membres du droit communautaire. Comme l'indique le Rapport annuel de la Commission sur le contrôle de l'application du droit communautaire : « Le principal objectif des procédures d'infraction est d'encourager les Etats membres à se conformer volontairement et le plus rapidement possible au droit communautaire. »⁸ Elle a également pour but de permettre de « déterminer la portée exacte des obligations des Etats membres en cas de divergence d'interprétation »⁹.

Le manquement d'un Etat membre peut être constitué par un comportement contraire au droit communautaire imputable à cet Etat. Il peut résulter d'une action positive d'un Etat membre, comme l'adoption d'une législation nationale contraire au traité, voire de pratiques administratives, mais aussi d'une omission, comme la non-transposition d'une directive – cas classique de manquement. L'entité de référence est l'Etat membre : « Lui sont imputables tous les comportements de ses organes, des collectivités décentralisées, des Etats fédérés, des organismes de droit public ayant la personnalité juridique, voire des organismes de droit privé dont il apparaît que les activités sont contrôlées par l'Etat. »¹⁰ En effet, la répartition des compétences à l'intérieur de l'Etat membre est inopposable à la Commission.

⁶ MASSON, Bénédicte : op.cit., p. 642.

⁷ Cf. MASSON, Bénédicte : op.cit., p. 637.

⁸ 23ème Rapport Annuel de la Commission sur le Contrôle de l'application du droit communautaire (2005), p. 3.

⁹ SAURON, Jean-Luc : *Droit et pratique du contentieux communautaire*. 3ème édition, Paris, La Documentation française, 2004, p. 55.

¹⁰ JACQUE, Jean-Paul : op.cit., p. 672.

La Commission occupe une position centrale dans la procédure, car c'est elle qui décide de l'initier, de la poursuivre ou d'y mettre fin. En la matière, elle dispose d'une totale opportunité quant au déclenchement des poursuites. Gardienne des traités, elle veille à l'application uniforme du droit communautaire sur l'ensemble du territoire de l'Union. C'est à elle qu'il incombe d'établir l'existence d'un manquement. Les Etats membres sont tenus de lui faciliter l'accomplissement de cette tâche¹¹. La Commission est également souvent assistée par des particuliers et associations (notamment dans le domaine environnemental) des Etats membres qui attirent son attention sur un prétendu manquement de leurs autorités nationales : « Les nombreuses plaintes des citoyens des Etats membres constituent un instrument essentiel de détection des infractions au droit communautaire. »¹²

Les Etats membres disposent également de la faculté de déclencher une procédure d'infraction. Or, en réalité, les Etats membres semblent préférer intervenir à l'appui d'un recours de la Commission à mettre en accusation publiquement un de leurs pairs. En effet, l'article 227 TCE qui donne l'initiative du recours en manquement aux Etats membres a été très peu utilisé dans l'histoire de l'Union.

Le déroulement de la procédure 226 comporte deux phases : la phase précontentieuse (mise en demeure et avis motivé), et la phase contentieuse. Il s'agit d'une procédure longue qui laisse le temps à l'Etat membre de s'expliquer et de prendre les démarches nécessaires lui permettant de se conformer à ses obligations. En effet, la phase précontentieuse permet d'instaurer un dialogue qui a pour objet de régler la situation avant recours à la phase contentieuse. La Commission dispose à cet effet d'une grande marge de manœuvre concernant les délais et le déroulement de cette phase précontentieuse.

Une lettre de demande d'informations adressée par la Commission aux autorités nationales, est souvent la première étape d'un nouveau recours en manquement. Il s'agit d'un outil qui permet, dans une affaire complexe, d'attirer l'attention de l'Etat membre sur la question afin de lui donner l'occasion d'expliquer ses dispositions nationales. L'envoi d'une telle lettre d'information n'est pas prévu par l'article 226 TCE et ne constitue pas une partie formelle de la procédure. Quand le manquement n'est pas contestable, ni d'ailleurs contesté, la Commission accélère la procédure et met directement en demeure. En effet, la majorité des procédures en manquement d'Etat au titre de l'article 226 TCE concernent la transposition des directives, un domaine dans lequel les faits sont difficilement contestables et rarement contestés par les Etats membres.

¹¹ Cf. SAURON, Jean-Luc : op.cit., p. 59.

¹² 23ème Rapport Annuel de la Commission sur le Contrôle de l'application du droit communautaire (2005), p. 3.

L'avis motivé définit enfin l'objet du litige, fixe un délai à l'Etat membre pour se conformer à ses obligations et indique les mesures que la Commission estime nécessaires pour mettre fin au manquement. Il est explicitement prévu par l'article 226 du Traité : « si la Commission estime qu'un Etat membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet après avoir mis cet Etat en mesure de présenter ses observations. Si l'Etat ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. »¹³

Les statistiques judiciaires de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE), démontrent l'importance quantitative croissante des recours en manquement. En 2006, 201 recours directs ont été introduits à la Cour, par rapport à 179 en 2005. Presque la totalité de ces recours directs sont des recours en manquement (193 affaires), dont un grand nombre porte sur des problématiques relatives à l'environnement (54 affaires). Les Etats membres qui sur la période 2000-2006 ont réuni le plus d'infractions sur eux sont l'Italie (plus de 140 procédures), la Grèce et la France (plus de 120 procédures).¹⁴

Or, cette procédure de manquement en vertu de l'article 226 TCE (ex-article 169 CEE) se borne à constater le manquement de l'Etat membre sans contrainte directe. Bien que les Etats soient tenus, à l'époque comme aujourd'hui, en vertu de l'article 10 TCE (ex-article 5 CEE) à un devoir de coopération loyale, dont la violation peut en elle-même constituer un manquement, les infractions des Etats membres persistaient puisqu'elles restaient finalement impunies. Avant les amendements décidés à Maastricht, le traité ne prévoyait aucune sanction pour les Etats qui refusaient de se conformer à leurs obligations communautaires, même après un premier arrêt de la Cour constatant le manquement.

Cette situation était bien évidemment peu satisfaisante. Le nombre grandissant de manquements nuisait gravement à la crédibilité de la Communauté, ainsi qu'aux intérêts des citoyens et des acteurs économiques. Dans le contexte de la réalisation du marché intérieur dans les années 1990, la question de la stricte et uniforme application du droit communautaire s'est posée avec d'autant plus d'acuité.

1.2) L'article 228 TCE : une innovation du Traité de Maastricht

Ainsi, lors de la négociation du traité de Maastricht, la Commission faisait écho des inquiétudes de la Cour de justice relatives à l'application du droit communautaire. Aussi, le

¹³Article 226 TCE – pour article entier, voir annexes.

¹⁴ Rapport annuel de la Cour de Justice des Communauté européennes (2006), p. 81-93.

Président de la Cour de justice s'est prononcée par une lettre du 12 décembre 1990 adressée au Président du Coreper sur les modifications nécessaires du Traité CEE, modifications « qui pourraient intéresser le rôle et les compétences de la Cour de Justice, y compris la question de l'exécution des arrêts de la Cour ». Indiquant partager la préoccupation des Etats membres sur le nombre croissant d'arrêts en manquement non exécutés, la Cour constate dans un premier temps qu'avec le système en vigueur, le second arrêt rendu sur la base de l'article 169 CEE n'ajoute rien aux effets du premier puisqu'il se borne lui aussi à obliger l'Etat membre à prendre les mesures nécessaires.

Pour renforcer le système, la Cour propose de lui confier un pouvoir d'injonction. Elle suggère ainsi de compléter l'article 171 CEE de telle sorte que puissent être prescrites dans le dispositif de l'arrêt les mesures nécessaires à son exécution. Cette injonction pourrait en outre, selon la Cour, être assortie d'une astreinte, dont le montant et la date à laquelle elle commence à courir seraient proposés par la Commission¹⁵.

La délégation britannique propose avec le soutien de la délégation danoise d'amender l'article 171 CEE de la manière suivante : « Si la Cour reconnaît que l'Etat concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger une amende ou une astreinte. Ces sanctions ou paiements n'affectent pas l'obligation de l'Etat de se conformer à l'arrêt et sont sans préjudice d'autres actions que pourrait prendre la Commission en la matière. »¹⁶

Il paraît que cet amendement britannique à l'article 171 aurait reçu lors de sa présentation en réunion CIG un accueil réservé, seul le Danemark soutenant fermement cette proposition. La délégation française fait part du « scepticisme » à l'égard des modalités de calcul d'une telle astreinte, elle indique une préférence pour un système reposant sur des pressions politiques à l'égard des Etats membres toujours en situation de manquement (elle suggère par exemple de saisir régulièrement le Conseil d'un rapport sur l'état de mise en œuvre des arrêts de la Cour).

La rédaction finale de l'article en question dans le traité de Maastricht ne parle ni d'*amende*, terme contesté mais soutenu fermement par les britanniques, ni de *sanction* et se contente de constater que: « Si la Cour de justice reconnaît que l'État **membre** concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger **le paiement** d'une **somme forfaitaire** ou d'une astreinte. » [modifications en gras].

Bien que n'utilisant pas le vocabulaire fort proposé par le Royaume Uni, le nouvel article 228 du Traité de Maastricht inclut une innovation majeure : la faculté, donnée à la Cour de Justice, d'octroyer une sanction financière à un Etat membre.

¹⁵ Source SGAE.

¹⁶ Source SGAE.

Ni le traité d'Amsterdam, ni celui de Nice ne reviendront sur l'article 228 TCE, seul le Traité constitutionnel proposera de légères modifications (voir infra).

Comme il a été démontré, l'arrêt par lequel la Cour met fin à une procédure intentée en vertu de l'article 226 TCE a un caractère purement déclaratoire. Seul l'article 228 TCE, issu du traité de Maastricht, permet à la Commission de saisir la Cour de justice en sollicitant la condamnation d'un Etat membre au paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte pour inexécution d'un premier arrêt en manquement. Très précisément, il dispose que, lors de la saisine de la Cour, la Commission « indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'Etat membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. »¹⁷

Une telle saisine intervient au terme d'une phase précontentieuse identique à celle de l'article 226 du TCE (mise en demeure puis avis motivé), portant sur l'exécution du premier arrêt de la Cour. La procédure de « manquement sur manquement » est donc fondée sur une double violation cumulative : « celle de l'obligation primaire, objet de l'arrêt dont l'autorité était méconnue, et qui par hypothèse, faute d'exécution, demeurerait, et celle de l'obligation secondaire, à savoir l'infraction à l'article 228. »¹⁸

1.3) ... qui soulève encore de nombreuses interrogations quant à son efficacité et quant aux modalités de son application.

En ce qui concerne l'efficacité du recours en manquement, il est vrai que la procédure 228 prolonge un processus de constatation et de sanction qui est déjà très longue et n'incite pas forcément à une mise en conformité rapide des Etats membres en infraction. Ainsi, le délai écoulé dans le traitement de tous les cas d'infractions pour la période de 1999 à 2002, depuis l'enregistrement des cas jusqu'à la saisine de la Cour de justice en vertu du seul article 226 TCE est en moyenne de 24 mois.¹⁹ Dans le pire des cas, à l'issue de la procédure 226 et après saisine de la Cour de justice, cette dernière constate le manquement et établit la responsabilité de l'auteur sans que ce jugement ait un effet immédiat sur l'Etat membre en question. Ceci pose avant tout des problèmes de responsabilité politique car les procédures de manquement constituent ainsi des « bombes à retardement » qui démontrent leurs effets longtemps après le changement des leaders politiques qui en sont responsables (voir infra).

Les Etats membres condamnés pour manquement ont en effet tout intérêt à attendre l'engagement d'une procédure sur le fondement de l'article 228 TCE pour exécuter l'arrêt de la

¹⁷ Article 228 TCE – pour article entier, voir annexes.

¹⁸ MASSON, Bénédicte : op.cit., p. 648.

¹⁹ 23ème Rapport Annuel de la Commission sur le Contrôle de l'application du droit communautaire (2005), p. 4.

Cour et mettre fin à leur manquement initial. Il n'est pas certain que la procédure au titre de l'article 228 TCE débute immédiatement après le premier arrêt de la Cour et même, une fois entamée, elle laissera encore le temps de se conformer au cours de la phase précontentieuse et d'éviter la deuxième saisine de la Cour de justice et le prononcé de l'arrêt. Si cette stratégie n'est pas dépourvue de risques, comme le démontre le dossier des « poissons sous taille », pour les Etats membres, elle semble se fonder sur un calcul rationnel dans la mesure où « l'effet incitatif » du droit communautaire reste relativement faible à ce stade de la procédure. (Cf. infra, projets de réforme prévus par le cadre du Traité constitutionnel.)

Afin de renforcer la pression sur les Etats membres au cours de la procédure 226, la Commission ouvre désormais systématiquement une procédure 228 quand elle constate un manque d'exécution d'un arrêt au titre de l'article 226 TCE²⁰.

Au-delà de ces interrogations relatives à son efficacité, l'article 228 TCE soulève encore un certain nombre d'interrogations quant à son application. L'arrêt dans l'affaire 304/02, dite des « poissons sous taille » est seulement le troisième arrêt qui a été prononcé par la Cour de justice sur la base de cet article (voir infra). Se posent notamment des questions relatives au montant, au mode de calcul et au mode d'infliction des sanctions financières (voir infra). Dans une communication publiée le 5 juin 1996 la Commission donnait des précisions concernant le calcul des sanctions financières (somme forfaitaire et astreinte) qu'elle entendait proposer à la Cour. Pour le calcul, elle se base sur trois critères : un montant forfaitaire de base uniforme par jour de retard est multiplié par un indicateur de gravité et de durée (voir infra). Ainsi, pour la France, l'astreinte journalière pourrait s'établir dans une fourchette comprise entre 10.550 euros (coefficients au minimum) jusqu'à 633.000 euros (coefficients au maximum). Il s'avère alors que l'enjeu financier en cas de condamnation est majeur, établissant ainsi une véritable incitation à la mise en conformité des Etats membres.

La rédaction de l'article 228 TCE pose par ailleurs un certain nombre de questions relatives à la répartition des compétences entre les institutions : « La Commission semble assumer le rôle de 'père fouettard' de la Communauté européenne. »²¹ Bien que l'initiative à l'ouverture d'une procédure au titre de l'article 228 TCE lui appartient pleinement, on peut s'interroger sur son rôle dans le calcul des sanctions financières et dans l'évaluation du degré de mise en conformité de l'Etat membre. Ainsi, la Commission semblait penser qu'elle pourrait lier la CJCE par la proposition d'une sanction financière. L'arrêt « poissons sous taille » a permis à la Cour de justice de clarifier cet aspect de l'article 228 TCE en insistant sur le fait que

²⁰ Cf. Communication de la Commission du 13 décembre 2005. SEC(2005)1658.

²¹ MASSON, Bénédicte : op.cit., p. 652.

l'opportunité et le montant de la sanction appartient pleinement à la Cour (arguments voir infra). La Cour dispose du dernier mot et son arrêt fixe la sanction sans qu'il puisse être modifié ultérieurement.

Ceci amène à s'interroger sur la question de savoir si, dans l'hypothèse où l'Etat se conforme progressivement à ses obligations après le prononcé de l'arrêt, le montant de l'astreinte pourrait de ce fait être réduit. Ainsi, la Commission indique, dans sa dernière communication du 13 décembre 2005 relative à l'application de l'article en question, que « il faudra, le cas échéant, tenir compte de la circonstance que l'Etat membre, pour se conformer à l'arrêt, a pris des mesures qu'il estime suffisantes et que la Commission considère comme insatisfaisantes, ce qui constitue une situation différente de celle où un Etat membre omet de prendre toute mesure, [...] un manque de coopération loyale avec la Commission [...] constitue une circonstance aggravante. »²² Or, la Commission n'a pas la faculté de baisser le montant de l'astreinte prescrit par la Cour (voir infra).

Sur un plan technique, il faut s'interroger sur le pouvoir d'appréciation de la Commission concernant la mise en conformité de l'Etat membre. Les points constitutifs du manquement sont-ils définis de manière suffisamment précise dans l'avis motivé et l'arrêt de la Cour de justice afin de permettre à l'Etat membre de prendre les mesures pertinentes pour se conformer rapidement à cet arrêt ? N'y a-t-il pas un risque que la Commission abuse de sa position de force dans l'évaluation de l'exécution de l'arrêt de la Cour pour aller au-delà du strictement nécessaire ? De manière générale, est-ce à la Commission d'apporter la preuve de la persistance du manquement de l'Etat membre ou est-ce aux autorités nationales de renverser la présomption de faute qui pèse sur eux et de prouver que l'arrêt a bien été exécuté ?

Il convient alors d'aborder ces questions à travers la procédure de l'affaire dite des « poissons sous taille » afin de préciser en quoi ce dossier a permis de clarifier l'interprétation de l'article 228 TCE et d'évoluer dans ses modalités d'application (partie 4). Auparavant, il paraît nécessaire de présenter brièvement les deux précédents arrêts au titre de l'article 228 TCE (partie 2) et de retracer l'évolution de l'infraction dans le domaine de la pêche, dite des « poissons sous taille » (partie 3).

²² Communication de la Commission du 13 décembre 2005. SEC(2005)1658, p. 7.

2) L'arrêt sur les « Poissons sous taille » ne connaît que deux précédents ...

Depuis l'introduction de l'article 228 dans le traité CE par le traité de Maastricht, la Cour n'a eu qu'à deux reprises, et dans le domaine environnemental, l'occasion de sanctionner financièrement des Etats membres : la Grèce, d'une part, par un arrêt du 4 juillet 2000, pour inexécution d'un arrêt de 1992, au paiement d'une astreinte journalière de 20.000 euros par jour, dont elle s'est acquittée durant neuf mois pour un total de 5,4 millions d'euros ; l'Espagne, d'autre part, par l'arrêt du 25 novembre 2003, pour inexécution d'un arrêt de 1998, au paiement d'une astreinte annuelle de 624.150 euros pour chaque pourcentage de zones de baignade intérieures non conformes à compter de la saison balnéaire 2004 aux valeurs limites fixées par voie de directive.

Dans ces deux arrêts, la Cour donne des indications sur les modalités de fixation du montant de l'astreinte. Elle approuve la méthode proposée par la Commission mais se réserve une grande latitude dans la fixation des sanctions financières, rappelant qu'elle n'est pas liée par les communications de la Commission.

2.1) ... un arret contre la Grèce de 1992 ...

La République Hellénique était poursuivi dans l'affaire C-387/97 pour n'avoir pas exécuté un arrêt, en date du 7 avril 1992 par lequel la CJCE avait établi son manquement aux prescriptions de directives européennes relatives aux déchets, en laissant se pérenniser en Crète une très importante décharge.

La Cour juge que, même si la directive en question ne précisait pas le contenu concret des mesures qui doivent être prises par les Etats membres pour assurer que les déchets soient éliminés, il n'en reste pas moins qu'elle liait les Etats membres quant à l'objectif à atteindre.²³ La CJCE introduit ainsi une notion d'obligation de résultats dans la jurisprudence qui sera crucial pour l'arrêt dans l'affaire dit des « poissons sous taille ».

En outre, le juge communautaire précise qu'un Etat membre « ne saurait exciper de situation internes, telles les difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire ».²⁴

²³ Arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, C-387/97, points 55-57.

²⁴ Arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, C-387/97, point 70.

En ce qui concerne le délai accordé à l'Etat membre pour mettre en œuvre les mesures nécessaires pour se conformer à ses obligations après un premier arrêt de la CJCE, il est précisé que « l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit communautaire exige que cette exécution soit entamée immédiatement et aboutisse dans des délais aussi brefs que possible ».²⁵

S'agissant d'infractions particulièrement graves et d'une durée considérable, la Cour condamne la République hellénique à payer à la Commission une astreinte de 20.000 euros par jour de retard. Pour le calcul le juge communautaire suit les lignes directrices proposées par la Commission et retient l'astreinte car il estime qu'elle est particulièrement adaptée pour inciter à faire cesser le manquement.

Un rapport d'experts vérifie la mise en place effective des mesures notifiées par les autorités grecques et sur la base de ce rapport, la Commission décide de mettre un terme à cette procédure d'infraction. La Grèce paye pourtant une astreinte de 5.400.000 euros couvrant la période du 4 juillet 2000 à la fin mars 2001.²⁶

2.2) ... et un arrêt plus récent prononcé à l'encontre de l'Espagne.

Le royaume d'Espagne était poursuivi dans l'affaire C-278/01 pour n'avoir pas exécuté un arrêt, en date du 12 février 1998, par lequel la CJCE avait établi son manquement à une directive européenne concernant la qualité des eaux de baignade.

Quant au choix entre amende et astreinte, la Cour relève que le second type de condamnation pécuniaire est davantage susceptible d'inciter l'Etat membre défaillant à mettre fin, dans les plus brefs délais, au manquement constaté.

Jugeant que « la constatation de l'état des eaux de baignade se fait sur une base annuelle », la Cour décide que l'astreinte doit « être infligée non pas sur une base journalière mais sur une base annuelle, à la suite de la présentation du rapport annuel relatif à la mise en œuvre de la directive par l'Etat membre concerné. » La CJCE prononce une astreinte de 624.150 euros par an et permet de la rendre dégressive pour tenir compte de l'exécution croissante des obligations communautaires par les autorités espagnoles.²⁷

Cet arrêt vient éclairer l'appréciation de la Cour sur l'application de l'article 228 TCE. Sur la constatation du second manquement, la Cour rappelle en effet que, si le traité ne précise

²⁵ Arrêt de la Cour du 4 juillet 2000, C-387/97, 82.

²⁶ Cf. SAURON, Jean-Luc : op.cit., p. 75.

²⁷ Cf. SAURON, Jean-Luc : op.cit., p. 76.

aucun délai quant à l'exécution du premier arrêt, cette dernière doit intervenir immédiatement et aboutir dans les meilleurs délais. C'est la raison pour laquelle elle estime que 3 saisons balnéaires offraient à l'Espagne un délai suffisant pour exécuter la première condamnation et ce, en dépit de ses arguments quant aux mesures complexes et de longue haleine que cela impliquait.

3) Le dossier dit des « Poissons sous taille » : un contentieux qui a ses origines dans les années 1980.

Alors que la mise en conformité du droit national en cours d'instance lui avait jusqu'alors permis d'obtenir le désistement de la Commission pour trois saisines intervenues à son encontre sur le fondement de l'article 228 TCE, la France a été le troisième Etat membre à subir une condamnation pécuniaire devant la Cour, par un arrêt du 12 juillet 2005.

A l'issue d'une phase précontentieuse, la Commission a introduit le 29 février 1988 un recours en manquement contre la France, au vu des rapports établis par des fonctionnaires qu'elle avait mandatés pour assister, de 1984 à 1987, aux opérations d'inspection organisées par les autorités françaises.

Le manquement dans cette affaire concernait des règlements communautaires portant sur le contrôle des activités de pêche qui imposent des obligations aux États membres. Les règlements font parti du régime communautaire qui vise à assurer le respect des règles de la politique commune de la pêche. Il s'agit notamment de l'atteinte de l'objectif politique de la protection des ressources halieutiques. Dans ce contexte, il incombe aux Etats membres d'arrêter, conformément à la réglementation communautaire, les mesures appropriées pour assurer l'efficacité de ce régime.

Dans un premier temps, de manière préventive, il est exigé de chaque Etat membre « de procéder, tant à l'intérieur des ports situés sur son territoire que dans les eaux maritimes relevant de sa souveraineté ou de sa juridiction, à l'inspection des bateaux de pêche battant son pavillon ou battant pavillon de tout autre État membre. »²⁸ La seconde obligation, à caractère répressif, prescrite aux Etats membres est : « d'engager, en cas d'infraction aux mesures techniques de conservation des ressources de pêche, des poursuites pénales ou administratives contre le

²⁸ Article 1er du règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (JO L 220, p. 1).

capitaine du bateau concerné. »²⁹ Les mesures techniques auxquelles il est fait référence dans cette obligation concernent notamment « le maillage des filets, la fixation de dispositifs aux filets, les prises accessoires et la taille minimale des poissons ». ³⁰

La Commission reprochait au gouvernement français dans sa requête de ne pas avoir respecté, de 1984 à 1987, ses obligations d'inspection et de poursuite en vue de faire appliquer les règles de la politique commune de la pêche.

Dans son arrêt du 11 juin 1991, la Cour de justice a constaté un manquement des autorités françaises sur l'intégralité des griefs avancés par la Commission.

En ce qui concerne le manquement des autorités françaises à l'obligation d'inspection la Cour a retenu les **quatre griefs suivants** :

Sur le *maillage minimal*, la Cour de justice observait que « le contrôle des filets effectué par les autorités nationales [françaises] était fondé, jusqu' en 1985, sur des normes moins strictes que les règles communautaires en vigueur. [...] D' une part, les autorités nationales ne disposaient pas des jauges prévues par la réglementation communautaire pour mesurer les filets, ou utilisaient des jauges non conformes à cette réglementation. D' autre part, elles appliquaient des normes nationales moins sévères que celles fixées par la réglementation communautaire ». Le juge communautaire a donc constaté « l'insuffisance des contrôles en matière de maillage ».

En ce qui concerne la *fixation de dispositifs aux filets*, la Cour observait que « les rapports des inspecteurs de la Commission concernant des missions qu'ils ont effectuées en 1984 et en 1985 indiquent que les autorités nationales se sont abstenues de prendre quelque mesure que ce soit lorsque des chalutiers étaient équipés de filets comportant des dispositifs interdits par la réglementation communautaire ». Le juge communautaire a donc également constaté l'insuffisance des contrôles sur ce point.

Sur les *prises accessoires*, la Cour observait qu'il ressortait des rapports des inspecteurs de la Commission en 1985 et en 1987 que « les autorités nationales n'ont pas toujours confisqué les prises accessoires excessives (des merlus n'ayant pas la taille requise) effectuées dans le cadre de la pêche à la langoustine ». Le juge communautaire a donc constaté l'insuffisance des contrôles en matière de prises accessoires.

²⁹ Article 1er du règlement (CEE) n° 2057/82 du Conseil, du 29 juin 1982, établissant certaines mesures de contrôle à l'égard des activités de pêche exercées par les bateaux des États membres (JO L 220, p. 1).

³⁰ Règlement (CEE) n° 3094/86 du Conseil, du 7 octobre 1986 (JO L 288, p. 1).

Concernant la *taille minimale des poissons*, la Cour de justice observait que « le gouvernement français a implicitement admis, durant la procédure précontentieuse, qu'il n'a pas respecté, jusqu' en 1985, les normes communautaires en la matière » et en a conclu que les contrôles dans ce domaine étaient insuffisants.

Sur l'obligation d'inspection la Cour arrivait donc à la conclusion que « le gouvernement français n'a pas assuré, de 1984 à 1987, un contrôle garantissant le respect des mesures techniques de conservation en cause ».

En ce qui concerne le manquement aux obligations de poursuite que la Commission reprochait aux autorités françaises, la Cour a constaté que « Dès lors que des infractions pourtant constatables par les autorités nationales n'ont pas été relevées, et que des procès-verbaux n'ont donc pas été établis à la charge des contrevenants, le gouvernement français a également manqué à l'obligation de poursuite prescrite par les règlements sur le contrôle »³¹.

Suite à cet arrêt qui a établi le manquement, il a été demandé à la France de se conformer à ses obligations communautaires dans les plus brefs délais.

3.1) Vers un deuxième arrêt de la Cour : la phase précontentieuse.

Par lettre du 8 novembre 1991, la Commission demanda aux autorités françaises de lui communiquer les mesures prises pour exécuter l'arrêt du 11 juin 1991. Lors de plusieurs missions effectuées dans des ports français, les inspecteurs de la Commission avaient constaté une amélioration de la situation, mais avaient relevé en même temps plusieurs insuffisances dans les contrôles exercés par les inspecteurs français. Pour cette raison, la Commission mit la France en demeure par lettre du 11 octobre 1993.

Dans un premier avis motivé émis le 17 avril 1996, la Commission nota la persistance du manquement de la France sur les points suivants : « défaut de conformité de la mesure du maillage minimal des filets à la réglementation communautaire; insuffisance des contrôles, permettant la mise en vente de poissons sous-taille; attitude permissive des autorités françaises dans la poursuite des infractions. »

Après une nouvelle série d'inspections, la Commission se désista du grief relatif au maillage des filets. Or, les inspections démontrèrent que des problèmes subsistaient dans le domaine du

³¹ Arrêt de la Cour du 11 juin 1991. Commission des Communautés européennes contre République française. Affaire C-64/88.

contrôle et de la poursuite des infractions. La Commission critiqua notamment « l'attitude permissive des autorités françaises dans la poursuite des infractions ».

Sur cette base, la Commission émit, le 6 juin 2000, un avis motivé complémentaire, dans lequel elle constatait que les autorités françaises n'avaient pas exécuté l'arrêt de la Cour en matière de contrôle et de poursuites.

Dans leurs réponses à la Commission (notamment les notes du 25 juillet 1996, du 1^{er} août 2000 et du 16 octobre 2001), les autorités françaises insistaient sur le renforcement et la réorganisation du dispositif de contrôle de la pêche qu'elles avaient mis en place depuis l'arrêt de la Cour. Elles soulignaient que de nouvelles instructions avaient été données aux personnels de contrôle, un système de surveillance des positions des navires (VMS) permettait désormais de mieux cibler les contrôles. Les autorités françaises indiquaient qu'elles avaient donné instruction aux services compétents d'appliquer les sanctions réglementaires. En appui, elles avançaient des statistiques démontrant l'augmentation du nombre des poursuites pour infraction aux règles relatives aux tailles minimales et du caractère dissuasif des peines prononcées. Elles faisaient également part de l'adoption, en 2001, d'un plan de contrôle général des pêches, fixant des priorités, parmi lesquelles la mise en œuvre d'un plan de restauration du merlu et le contrôle strict du respect des tailles minimales. Or, ces informations n'étaient pas susceptibles de rassurer la Commission européenne.

4) Les « poissons sous taille », un manquement exceptionnel : l'arrêt de la Cour au titre de l'article 228 TCE.

Le 12 juillet 2005, la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) constata que la France n'a pas, en dépit du premier arrêt en constatation de manquement du 11 juin 1991, assuré un contrôle suffisant des activités de pêche, et notamment veillé au respect de la taille minimale des poissons, ni engagé de poursuites dissuasives à raison des infractions constatées. Pour ces raisons, elle condamna la République française au paiement : d'une astreinte de 57.761.250 euros pour chaque période nouvelle de six mois au terme de laquelle l'arrêt de 1991 n'aura pas été pleinement exécuté ; d'une somme forfaitaire de 20.000.000 euros en raison de la persistance du manquement pendant une longue période depuis l'arrêt de 1991.

L'astreinte est la plus lourde jamais infligée par la Cour. C'est également la première fois qu'une amende forfaitaire est infligée à un Etat membre. L'arrêt de la Cour est intervenu à l'issue d'une phase précontentieuse particulièrement longue.

Insatisfaite de l'état de l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991 par la France, la Commission saisit la Cour de justice par requête du 27 août 2002. Le **recours en manquement reposait sur deux des cinq griefs retenus par la Cour** dans l'arrêt au titre de l'article 226 TCE. Il s'agissait, d'une part du grief lié à l'**obligation de contrôles** en matière de tailles minimales de poissons, en particulier le merlu, et, d'autre part, du grief concernant l'obligation de **poursuite des contrevenants** découlant des règlements de contrôle.

En effet, l'efficacité du **dispositif de contrôles** était à nouveau mise en question, y compris par des informations fournies par les autorités françaises. En réponse à une question de la Cour, la France communiqua des nouvelles données statistiques par lettre du 30 janvier 2004. Il ressortait de ces documents, que le nombre de contrôles, de constatations d'infractions et de condamnations avait diminué pendant l'année 2003 par rapport à l'année 2002. Le gouvernement français expliqua la diminution des contrôles en mer par la mobilisation des navires français pour lutter contre la pollution causée par le naufrage du pétrolier Prestige et la diminution des contrôles à terre par l'amélioration de la discipline des pêcheurs. En ce qui concerne la diminution des condamnations prononcées, il avançait par les effets de la loi n° 2002-1062, du 6 août 2002 portant amnistie, tout en soulignant l'augmentation du montant moyen des amendes prononcées.

Dans son arrêt du 12 juillet 2005, la Cour de justice se référait d'abord à l'article 1^{er} du règlement n° 2847/93 qui abroge et remplace les règlements de 1982 et 1986 (voir supra) auxquels la Cour se référait dans son arrêt de 1991 au titre de l'article 226 TCE. En effet, ce règlement établit une « responsabilité conjointe des États membres ». Pour la Cour de justice, « Cette responsabilité conjointe implique que lorsqu'un État membre manque à ses obligations, il porte atteinte aux intérêts des autres États membres et de leurs opérateurs économiques. »

Par ailleurs, la Cour soulignait que : « Le respect des obligations incombant aux États membres en vertu des règles communautaires s'avère impératif afin d'assurer la protection des fonds de pêche, la conservation des ressources biologiques de la mer et leur exploitation sur des bases durables et dans des conditions économiques et sociales appropriées. »³²

La Cour de justice rappelait l'importance des contrôles à effectuer par les États membres³³ et de la poursuite des infractions qui leur est imposé³⁴ par le règlement. Elle insistait

³² Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

³³ À cet effet, l'article 2 du règlement n° 2847/93, qui reprend les obligations prévues par l'article 1er, paragraphe 1, du règlement n° 2241/87, impose aux États membres de contrôler l'exercice de la pêche et les activités connexes. Il requiert que les États membres inspectent les navires de pêche et contrôlent toutes les activités, notamment les activités de débarquement, de vente, de transport et de stockage du poisson et l'enregistrement des débarquements et des ventes.

en particulier sur le fait qu'en ce qui concerne les sanctions, « les mesures mises en œuvre doivent avoir un caractère effectif, proportionné et dissuasif ». La CJCE reprenait l'argumentation de l'avocat général, qui avait précisé dans ses conclusions du 29 avril 2004, que « il doit exister, pour les personnes exerçant une activité de pêche ou une activité connexe, un risque sérieux que, en cas d'infraction aux règles de la politique commune de la pêche, elles seront découvertes et se verront infliger des sanctions adéquates ».³⁵

Sur la base de ces considérations, la Cour examinait si les autorités françaises avaient pris toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991. En matière de contrôle le juge communautaire se référait aux rapports d'inspection de la Commission et constatait notamment : « À l'occasion de la sixième mission, les inspecteurs ont constaté que des poissons sous-taille avaient été débarqués et mis en vente en présence d'autorités nationales compétentes pour constater les infractions à la réglementation de la pêche. Ces autorités se sont toutefois abstenues de poursuivre les contrevenants. »³⁶ La Cour en a conclu que persistait une pratique de mise en vente de « poissons sous-taille » en l'absence d'une intervention efficace des autorités nationales compétentes, présentant un degré de constance et de généralité de nature à compromettre gravement, en raison de son effet cumulatif, les objectifs du régime communautaire de conservation et de gestion des ressources en matière de pêche.

Se référant à la similarité et la répétition des situations constatées dans tous les rapports, la Cour de justice constatait une **insuffisance structurelle des mesures mises en œuvre par les autorités françaises**.

Le gouvernement français faisait pourtant valoir dans son mémoire en défense, que l'engagement d'actions visant à réformer des comportements et des mentalités constitue un long processus. La Cour reconnaissait en effet que « la déficience structurelle, pendant une période s'étendant sur plus de dix ans, des contrôles visant à faire respecter les règles relatives à la taille minimale des poissons a induit chez les opérateurs concernés des comportements qui ne pourront être corrigés qu'au terme d'une action soutenue dans le temps »³⁷.

En conclusion sur cette partie, la Cour constata qu'à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, les autorités françaises n'avaient pas pleinement exécuté l'arrêt du 11 juin 1991. S'agissant de la situation à la date de l'examen des faits devant la

³⁴ L'article 31 du règlement n° 2847/93, qui reprend les obligations prévues à l'article 1er, paragraphe 2, des règlements nos 2057/82 et 2241/87, impose aux États membres de poursuivre les infractions constatées. Il indique à cet égard que les procédures ouvertes doivent être de nature à priver effectivement les responsables du profit économique de l'infraction ou à produire des effets proportionnés à la gravité de l'infraction de façon à décourager efficacement d'autres infractions de même nature.

³⁵ Conclusions avocat général du 29 avril 2004 dans l'affaire C-304/02.

³⁶ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

³⁷ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

Cour, le juge communautaire constata une persistance de déficiences significatives en matière de contrôles.

Le second grief concernait l'**insuffisance des poursuites**. La Commission reprochait aux autorités françaises le faible nombre de poursuites qu'elle considérait comme étant lié au faible nombre de contrôles et le manque de poursuites systématiques. La Commission estimait que les autorités françaises n'avaient pas appliqué une politique de sanctions dissuasives en ce qui concerne les infractions aux règles relatives à la taille minimale des poissons. Si elle reconnaissait que la circulaire du ministre de la Justice du 16 octobre 2002, à laquelle se référait le gouvernement français, constituait une mesure appropriée, la Commission estimait néanmoins qu'il y avait lieu de vérifier la manière dont elle fut appliquée. S'agissant des statistiques présentées par le gouvernement français avant l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire du 6 juin 2000, la Commission relevait qu'elles seraient trop globales, en ce qu'elles concernaient l'ensemble du territoire français et ne précisaient pas la nature des infractions poursuivies (voir infra).

Dans son appréciation, la Cour insista sur la nécessité d'une poursuite efficace des infractions en matière de pêche : « L'obligation des États membres de veiller à ce que les infractions à la réglementation communautaire fassent l'objet de sanctions ayant un caractère effectif, proportionné et dissuasif revêt une importance essentielle dans le domaine de la pêche. En effet, si les autorités compétentes d'un État membre s'abstenaient systématiquement de poursuivre les responsables de telles infractions, tant la conservation et la gestion des ressources de pêche que l'application uniforme de la politique commune de la pêche seraient compromises. »³⁸ Sur la base du faible nombre des infractions poursuivies et du manque de sanctions dissuasives et du grand nombre d'infractions en matière de pêche qui ont pu bénéficier d'amendes inférieures à 750 euros, la Cour de justice a conclu qu'en matière de poursuite des infractions, les autorités françaises n'avaient pas pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt du 11 juin 1991.

L'avocat général avait considéré dans ses conclusions du 29 avril 2004 qu'en ce qui concerne le comportement passé de la France, entre 1991 et 2000, la Cour devrait appliquer les règles permettant d'infliger une amende aux États membres de manière à assurer non seulement le respect du droit dès que possible, mais également à produire un effet préventif. Une astreinte journalière ne courant qu'après le second arrêt de la Cour ne conduirait pas un État membre à

³⁸ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

mettre un terme au manquement dès sa constatation par la Cour. Au contraire, un État membre pourrait continuer à violer le droit communautaire jusqu'au moment où la sanction est imposée, portant ainsi atteinte au droit communautaire. C'est pourquoi, compte tenu de la nature persistante, grave et structurelle du manquement, l'avocat général a proposé que pour la première fois, la Cour condamne à une *somme forfaitaire* de 115.522.500 euros. Pour arriver à ce montant, l'avocat général se fondait sur l'astreinte proposée par la Commission et la multipliait par 365 pour obtenir la somme due sur une base annuelle. Suite à cette proposition inattendue, par ordonnance du 16 juin 2004, la Cour a estimé devoir ordonner la réouverture de la procédure orale pour permettre aux parties d'exprimer leurs points de vue. L'avocat général a produit de nouvelles conclusions à l'audience du 18 novembre 2004.

Dans sa défense, le gouvernement français soutenait, à titre principal, qu'il n'y avait pas lieu au prononcé d'une astreinte puisqu'il avait mis fin au manquement, et, à titre subsidiaire, que le montant de l'astreinte demandée était disproportionné. Il relevait que, en ce qui concerne la gravité de l'infraction, la Commission avait proposé dans l'arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, précité, un coefficient de 6, alors que le manquement mettait en cause la santé publique et qu'aucune mesure n'avait été prise en vue d'exécuter l'arrêt antérieur, deux éléments qui ne étaient pas réunis en l'espèce. Dès lors, le coefficient de 10, proposé dans la présente affaire par la Commission, n'était pas acceptable, selon les autorités françaises.

Le gouvernement français faisait également valoir que les mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, ne pouvaient produire des effets immédiats. Compte tenu de l'inévitable décalage entre l'adoption des mesures et le caractère perceptible de leur impact, la Cour ne saurait prendre en compte l'intégralité de la période écoulée entre le prononcé du premier arrêt et celui de l'arrêt à rendre.

Dans son appréciation, la Cour a rappelé d'abord que la Commission ne saurait lier la Cour par ses recommandations et ces dernières ne constituent qu'une base de référence utile. Le juge communautaire a réaffirmé qu'il appartient à la Cour dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de fixer l'astreinte de telle sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné.

Pour l'application de ces critères, la Cour de justice souhaitait tenir compte en particulier des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics et de l'urgence qu'il y a à amener l'État membre concerné à se conformer à ses obligations.

En l'espèce, la Cour de justice constata que le manquement de la France était particulièrement important car il constituait « une menace grave pour le maintien de certaines

espèces et de certains lieux de pêche et met en péril la poursuite de l'objectif essentiel de la politique commune de la pêche ». La Cour a donc estimé que le coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) reflète adéquatement le degré de gravité de l'infraction.

Sur la durée de l'infraction dans l'affaire des « poissons sous taille », la Cour a retenu le coefficient 3 (sur une échelle de 1 à 3) en vue du temps considérable écoulé depuis le prononcé du premier arrêt en 1991.

La Cour a suivi la proposition de la Commission de multiplier un montant de base par un coefficient de 21,1, fondé sur le produit intérieur brut de la République française et sur le nombre de voix dont celle-ci dispose au Conseil, afin de refléter la capacité de paiement de cet État membre.

La multiplication du montant de base de 500 euros par les coefficients de 21,1 (pour la capacité de paiement), de 10 (pour la gravité de l'infraction) et de 3 (pour la durée de l'infraction) aboutit à un montant de 316 500 euros par jour.

En ce qui concerne la périodicité de l'astreinte, le juge communautaire souhaitait tenir compte du fait que les autorités françaises avaient arrêté des mesures administratives qui pouvaient servir de cadre à la mise en œuvre des mesures requises pour l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991. Il a noté que ces mesures ne pouvaient avoir un impact immédiat. Les démarches prises par les autorités françaises devaient donc être évaluées au terme d'une période permettant une évaluation d'ensemble des résultats obtenus. Pour cette raison, la Cour infligea l'astreinte non sur une base journalière, comme proposé par la Commission, mais sur une base semestrielle.

Pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991 la Cour allait au-delà de la proposition de la Commission d'infliger à la France une **astreinte journalière** à compter du prononcé de l'arrêt et jusqu'au jour où il sera mis fin au manquement. Au regard des caractéristiques particulières du manquement constaté, la Cour estimait opportun d'imposer en outre le paiement d'une **somme forfaitaire**.

Lors de l'audience, insistant sur la complémentarité de ces deux mesures, la Commission, les gouvernements danois, néerlandais, finlandais et du Royaume-Uni ont soutenu la proposition d'infliger à un État membre qui ne s'est pas conformé à un premier arrêt de la Cour, le paiement à la fois d'une somme forfaitaire et d'une astreinte. Les gouvernements français, belge, tchèque, allemand, hellénique, espagnol, irlandais, italien, chypriote, hongrois, autrichien, polonais et portugais ont fait valoir que la conjonction « ou » de l'article 228, paragraphe 2, TCE avait un sens disjonctif. Il conviendrait alors de choisir entre une somme forfaitaire et une astreinte. Par ailleurs, ces États membres ont soutenu que l'article en question ne cherche pas à punir l'État membre défaillant, mais seulement à l'inciter à exécuter un arrêt en manquement.

La Cour a précisé que la somme forfaitaire et l'astreinte visent toutes les deux un même objectif, permettant sur la base de la finalité une interprétation cumulative de la conjonction « ou » de l'article 228, paragraphe 2, CE. Le juge communautaire préconisait le cumul des sanctions pour des cas dans lesquels « le manquement, à la fois, a perduré une longue période et tend à persister ».³⁹ Par ailleurs la Cour insistait sur le fait qu'elle est souveraine dans l'appréciation du type de sanction appropriée et ne pourrait être liée par des propositions de la Commission. Aussi, l'absence de proposition de la Commission sur une possible somme forfaitaire n'empêche pas la Cour d'infliger une telle sanction aux autorités françaises.

Sur le pouvoir d'appréciation de la Cour quant aux sanctions pécuniaires pouvant être imposées, le juge communautaire s'est accordé alors une grande liberté dans l'appréciation, lui permettant d'aller bien au-delà de la proposition de la Commission.

Sur la base de ces éléments le juge communautaire a conclu qu'il appartient à la Cour « de déterminer, en fonction du degré de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, les sanctions pécuniaires appropriées pour assurer l'exécution la plus rapide possible de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, et prévenir la répétition d'infractions analogues au droit communautaire. »⁴⁰

En l'occurrence, la Commission avait proposé à la Cour d'infliger à la France une astreinte de 316 500 euros par jour de retard pour sanctionner l'inexécution de l'arrêt du 11 juin 1991. Ce montant était calculé en multipliant une base uniforme de 500 euros par un coefficient de 10 (sur une échelle de 1 à 20) pour la gravité de l'infraction, par un coefficient de 3 (sur une échelle de 1 à 3) pour la durée de l'infraction et par un coefficient de 21,1 (fondé sur le produit intérieur brut de l'État membre en cause et sur la pondération des voix au Conseil de l'Union européenne), censé représenter la capacité de paiement de la France.

La Cour a ainsi longuement motivé l'utilité, le mode de calcul et la périodicité de l'astreinte. Il est frappant qu'elle ait traité la question de la somme forfaitaire avec moins de diligence. Sans détailler davantage ses motivations, le juge communautaire a constaté que : « Dans une situation telle que celle qui fait l'objet du présent arrêt, eu égard au fait que le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté et eu égard aux intérêts publics et privés en cause, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire s'impose. Il est fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce

³⁹ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

⁴⁰ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

en fixant à 20.000.000 euros le montant de la somme forfaitaire que la République française devra acquitter. »⁴¹

Sur la base de l'ensemble de ces éléments, la grande chambre de la Cour de justice a arrêté le 12 juillet 2005 :

« En n'assurant pas un contrôle des activités de pêche conforme aux exigences prévues par les dispositions communautaires, et en n'assurant pas que les infractions à la réglementation des activités de pêche soient poursuivies conformément aux exigences prévues par les dispositions communautaires, la République française n'a pas mis en œuvre toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France (C-64/88), et a manqué de ce fait aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228 TCE.

La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte de 57.761.250 euros pour chaque période de six mois à compter du prononcé du présent arrêt au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France, précité, n'a pas encore été exécuté pleinement.

La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire de 20.000.000 euros.»⁴²

5) Un arrêt doublement innovateur, qui soulève des critiques et des interrogations ...

Suite à l'arrêt de la Cour du 12 juillet 2005, de nombreuses voix s'élèvent à Paris pour critiquer la décision du juge communautaire et notamment pour contester le pouvoir d'appréciation que s'est accordé la Cour de justice. La critique porte avant tout sur le fait que la Cour s'est dotée en réalité d'un pouvoir discrétionnaire qui s'étend à la détermination de la sanction considérée comme la plus appropriée à la gravité du manquement reproché à l'État et cela indépendamment des propositions émanant de la Commission. Ainsi, le Sénateur Huber Haenel fait écho de certains commentateurs de l'arrêt de la Cour qui relèvent que : « la Cour s'était éloignée de la lettre des traités pour adopter une interprétation qui ne paraît guère conforme à la volonté de ceux qui ont participé à la rédaction des traités. Ce sentiment est d'ailleurs renforcé par le fait que, dans les deux affaires, la quasi-totalité des États membres était

⁴¹ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

⁴² Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

intervenue au cours de l'instance pour donner leur interprétation des traités, ce qui n'a pas empêché les juges communautaires de retenir l'interprétation contraire. »⁴³

A Bruxelles, la Commission européenne se félicite de cet arrêt qui assurerait le suivi des règles de la politique commune de la pêche et aide ainsi à atteindre l'objectif de la reconstitution des ressources halieutiques. De manière générale, dans un communiqué de presse sur l'arrêt, la Commission considère que sa position a été confirmée par l'arrêt de la Cour : « Ce jugement va renforcer les actions de la Commission visant à garantir une mise en oeuvre effective du droit communautaire dans tous les domaines couverts par les politiques communautaires. »⁴⁴ Elle estime que le jugement est un « signal clair à l'intention des Etats membres qui seraient enclins à ignorer de manière persistante le droit communautaire, leur indiquant que le prix à payer dans de tels cas est élevé. »⁴⁵ La Commission ne peut que louer la sévérité de l'arrêt de la Cour puisque c'est elle qui saisit la Cour et puisqu'elle estime disposer d'une certaine influence sur le juge communautaire quant au niveau de la sanction financière qu'il prononce. En effet, même si la Cour a insisté sur son pouvoir discrétionnaire, elle a suivi les lignes directrices proposées par la Commission pour le calcul de l'astreinte.

Il s'avère que l'arrêt du 12 juillet 2005 a une forte dimension politique et soulève de nombreuses interrogations. Dans cette partie seront abordés quatre points de l'arrêt qui paraissent nécessiter une analyse plus profonde : les mesures appropriées à mettre en oeuvre par l'Etat membre pour faire cesser le manquement portant sur les contrôles et sur les poursuites, ainsi que le montant et les modes de calcul des sanctions financières.

5.1) ... sur l'insuffisance des contrôles

En matière de contrôle de pêche, les autorités françaises estimaient avoir mise en oeuvre, bien que tardivement, les mesures nécessaires pour se conformer aux règles imposées par la politique communautaire de pêche. Elles indiquaient, à titre d'exemple, que contrôler un navire ne signifie pas nécessairement monter physiquement à bord, puisque la surveillance peut également se faire par voie aérienne (contrôle visuel à bord d'un avion). De plus, elles rappelaient que la pêche de poissons sous taille n'est pas une fin en soi. Elle n'est qu'une prise accessoire de la pêche de langoustines essentiellement.

⁴³ Compte-rendu de la réunion de la délégation pour l'Union européenne du mercredi 22 février 2006, Audition de M. Philippe LÉGER, avocat général, et de M. Jean-Pierre PUISSOCHET, juge, sur la Cour de Justice des Communautés européennes. http://senat.fr/europe/r22022006_1.html

⁴⁴ Communiqué de la Commission, IP/05/917, du 12 juillet 2005.

⁴⁵ Communiqué de la Commission, IP/05/917, du 12 juillet 2005.

De manière générale, les autorités françaises estimaient que le plan d'action mis en œuvre par le Ministère de l'agriculture et de la pêche répondait pour l'essentiel aux demandes de la Commission. Elles s'étonnaient notamment des critiques implicites de la Commission quant au nombre d'administrations impliquées dans le plan de contrôles. En effet, la Commission semblait avoir tendance à considérer qu'un contrôle n'est efficace que s'il est exercé par une seule administration.

Les départements ministériels concernés par ce dossier regrettaient une certaine ambiguïté de l'arrêt, dont les termes vagues ne permettaient pas de savoir avec certitude quels étaient les moyens de parvenir à une pleine exécution de l'arrêt de 1991. Cette ambiguïté concernait selon leurs analyses notamment l'obligation de moyens (contrôles et poursuites juridictionnelles diligentés par l'Etat) et l'obligation de résultats (quantité de merluchon pêché). La Cour exigeait des contrôles et des poursuites proportionnées et efficaces propres à assurer qu'il n'y ait plus de merluchons pêchés.

Les autorités françaises craignaient que la Commission joue de l'ambiguïté de l'arrêt pour être très exigeante. Elles lui rappelaient que l'arrêt ne saurait par lui-même les obliger à aller au-delà de ce que prescrivent les règlements. En effet, les autorités françaises se voyaient dans l'impossibilité de parvenir à un niveau « zéro » d'infractions.

On peut effectivement s'interroger si l'arrêt de la Cour et son exécution sous astreinte n'ont pas transféré à tort la charge de la preuve aux autorités françaises. Il leur revenait de démontrer à la Commission l'efficacité des contrôles entrepris en France. Face à l'obligation de résultats qui pèse sur les autorités françaises, elles ne pouvaient que chercher à démontrer à la Commission que des moyens propres à assurer la cessation de la pêche de poissons sous-taille avaient effectivement été déployés.

Il est vrai que l'exécution d'un arrêt de la Cour sous astreinte met la Commission dans une position de force, qui lui permet d'exercer une pression considérable sur l'Etat membre qui manque à ses obligations communautaires. Le risque que cela conduise à une immiscion du niveau communautaire dans l'organisation administrative nationale paraît réel. En l'occurrence, les exigences de la Commission étaient effectivement détaillées et semblaient aller au-delà de ce qu'avait imposé l'arrêt de la Cour, laquelle ne faisait à titre d'exemple à aucun moment mention de la nécessité pour la France de développer ses capacités informatiques, exigence formulée par la Commission. Il serait judicieux que la Cour précise dans ses futurs arrêts au titre de l'article 228 TCE de manière plus précise quelles mesures concrètes sont à prendre par l'Etat membre pour mettre fin au manquement.

Ainsi, dans l'affaire dite des « poissons sous taille », l'ambiguïté initiale quant aux mesures à mettre en œuvre par la France a ralenti la mise en conformité des autorités françaises et sans doute contribué à ce que ces dernières soient soumises au paiement d'une astreinte. Un catalogue de points à améliorer, élaboré en début 2006 et communiqué par la Commission aux autorités françaises a largement facilité leur mise en conformité.

Pour ces raisons, il paraît intéressant de réfléchir dans le cadre d'une future réforme des traités à la possibilité de faire valider par la Cour un catalogue de mesures concrètes à mettre en œuvre par l'Etat membre afin de se conformer à ses obligations communautaires. Ce plan d'action pourrait être proposé par la Commission et validé par le juge communautaire. Il permettrait de lever le doute et faciliterait, conformément aux objectifs de la procédure en manquement, une mise en conformité rapide de l'Etat membre en infraction.

Enfin, à titre accessoire, il paraît intéressant de s'interroger sur la pertinence des contrôles effectués par la Commission qui sont la base sur laquelle la Cour fonde son appréciation du manquement de la France. Le choix du moment, du lieu de l'inspection et le comportement des inspecteurs communautaires introduisent incontestablement un biais important. Il serait peut être plus judicieux de confier ses contrôles à des cabinets privés afin de garantir la plus grande indépendance et objectivité de ces missions.

5.2) ... sur l'absence de sanctions effectives, proportionnées et dissuasives.

Sur ce point, la Commission semblait attacher beaucoup d'importance aux statistiques que les autorités françaises ont fournies et qui portent sur le nombre de poursuites engagées en la matière et le montant des amendes prononcées. En effet, elle demandait l'établissement de tableaux de bord mensuels sur le nombre de procès-verbaux enregistrés dans les parquets, la nature des infractions relevées et le nombre de condamnations prononcées.

Par ailleurs, l'avocat général avait noté que la France a adopté diverses mesures destinées à améliorer le contrôle du respect des règles communautaires. Toutefois, de telles mesures ne pouvaient, selon son analyse, être considérées comme effectives que si elles conduisaient en pratique à une situation conforme à celle prévue par ces règles. Les rapports rédigés par les inspecteurs communautaires contenaient des indications nombreuses et répétées quant à la défaillance de la France à contrôler le respect des obligations de manière efficace et effective et montraient que les mesures d'exécution adoptées par la France pour poursuivre les contrevenants étaient inopérantes. La Cour a suivi l'analyse de l'avocat général sur ce point.

Encore une fois, la charge de prouver que des poursuites effectives, proportionnées et dissuasives sont engagées en France semble revenir aux autorités françaises. Or il est vrai que d'une part, un examen purement statistique du nombre d'infractions poursuivies ne peut, à lui seul, rendre compte de l'efficacité d'un régime de contrôle. D'autre part, il convient de noter que le temps judiciaire ne coïncide pas nécessairement avec les échéances semestrielles de l'astreinte que la France est susceptible de payer car il existe un délai irréductible entre la transmission du procès verbal, la poursuite et la condamnation. De plus, le recouvrement des amendes relève des prérogatives du percepteur. En France, les informations statistiques en ce domaine sont établies par la Direction générale de la comptabilité publique du Ministère des Finances et non par la Chancellerie. Par ailleurs, il est vraie que les infractions aux règlements de la politique commune de la pêche ne constituaient, en début de procédure, pas une catégorie propre des statistiques judiciaires de la France.

Ces choix d'organisation interne d'un Etat membre ne devraient pas pouvoir jouer à l'encontre de cet Etat dans la procédure de manquement. En effet, la contrainte de temps qui pèse sur l'Etat membre qui exécute un arrêt de la Cour sous astreinte semble presque nécessiter une réorganisation administrative afin de permettre aux autorités nationales de fournir, dans les délais, toutes les informations statistiques sur lesquelles la Commission entendait baser son appréciation.

La Cour de justice et la Commission considéraient qu'en la matière, une obligation de résultats pèse sur les autorités françaises. Or, comme le soulignent les autorités françaises dans leur défense, en matière de poursuites, le pouvoir exécutif ne peut que donner des instructions aux procureurs, ce qui a été fait en France par des circulaires de la Chancellerie, mais ne pourrait en aucun cas lier les magistrats du siège qui sont chargés de prononcer les sanctions et détermine leur sévérité.

Le ministre de la Justice, Garde des Sceaux, a adressé le 4 août 2005 une dépêche circulaire aux procureurs généraux disposant d'une façade littorale, les informant de l'arrêt de la Cour de Justice des Communautés européennes du 12 juillet 2005 et rappelant les consignes de fermeté déjà préconisées auparavant. Par ces consignes il avait été demandé aux procureurs de la République de s'assurer que des procès-verbaux sont effectivement dressés en cas d'infraction et de poursuivre systématiquement les infractions commises par les pêcheurs professionnels.

En matière de poursuites, il semble irréaliste, d'exiger d'un Etat membre un résultat précis. Tant que l'engagement systématique de poursuites peut être mise en œuvre par les autorités nationales en mettant en place le cadre juridique adapté, il semble difficile de s'engager sur un résultat concernant la fermeté des sanctions prononcées. Il paraît difficile d'évaluer de

manière objective l'atteinte des objectifs d'une politique publique menée par un Etat membre, en l'occurrence la politique de contrôle de la pêche, afin de déterminer la conformité des autorités nationales aux obligations communautaires. A partir du moment où un texte juridique en la matière contraignant pour les autorités nationales compétentes est en vigueur, ne devrait-t-on pas conclure que ce texte est effectivement appliqué dans l'Etat membre ? La Commission et la Cour en exigeant une obligation de résultat dans leur analyse et appréciation du manquement contestent en fait la pertinence des textes juridiques nationaux.

5.3) ... sur la fixation du montant de l'astreinte et de la somme forfaitaire

S'agissant du mode de calcul de l'astreinte, la Cour estime qu'il relève de son pouvoir de pleine juridiction d'apprécier à la fois : la périodicité de l'astreinte ; la possibilité d'en moduler le montant et de le rendre dégressif, dans les cas où la mise en conformité aux obligations communautaires est quantifiable ; ainsi que les coefficients proposés par la Commission au regard des trois critères de base que sont la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l'Etat membre en cause.

Concernant le calcul du montant de l'astreinte, la Cour se base sur les lignes directrices de la Commission et la recommandation de l'avocat général. En l'occurrence, à l'aide du mode de calcul proposé par la Commission, l'avocat général est arrivé à une astreinte journalière qu'il propose de multiplier par 182,5 afin d'obtenir une astreinte semestrielle de 57.761.250 euros (voir supra).

Le mode de calcul de l'astreinte est net et permet ainsi aux autorités nationales de contester point par point le choix des coefficients. Le Gouvernement français a donc contesté la gravité de l'infraction qui lui est reprochée, car il estimait avoir pris les mesures nécessaires à l'application de l'arrêt de la Cour du 11 juillet 1991 et ce, en dépit de l'absence d'indication concrète de la Commission sur les mesures à prendre pour ce faire (voir supra). Le Gouvernement français a rappelé par ailleurs qu'il avait mis en place différentes mesures visant à sanctionner plus durement le non-respect de la taille minimale des poissons. Compte tenu de ces éléments, il considérait que le coefficient 10 sur une échelle allant de 1 à 20 proposé par la Commission était clairement excessif. Il a proposé d'examiner la gravité de l'infraction au regard des conséquences sur les stocks de poissons de la poursuite de la capture de poissons sous taille. Le coefficient pourrait ainsi être fixé compte tenu des quantités de poissons sous taille constatées par les services de contrôle et de leur impact sur les stocks.

Par ailleurs, pour le Gouvernement français, la Cour, lorsqu'elle évalue le montant de l'astreinte devant être imposée à un Etat, ne devrait prendre en compte que la gravité de l'infraction si celle-ci se poursuivait. Or, dans le cas présent, si l'infraction devait se poursuivre au delà de l'arrêt de la Cour, la Commission n'a pas démontré qu'elle présenterait une gravité suffisante pour donner lieu au versement d'une astreinte.

Au-delà, il reste une question cruciale à laquelle la Cour n'a pas répondu par son arrêt. En effet, il convient de s'interroger sur l'hypothèse d'une mise en conformité progressive de l'Etat membre avec le droit communautaire. En effet, dans la présente affaire, considérant qu'il s'agit d'une infraction qui ne peut prendre fin que graduellement compte tenu de la modification des pratiques de pêche qu'elle engendre, le Gouvernement français avait proposé que le montant de l'astreinte soit réévalué périodiquement par la Cour au vu des résultats obtenus par le Gouvernement français en matière de lutte contre la pêche de poissons sous taille. Cette amélioration progressive des déficiences structurelles que la Commission reprochait à la France n'était d'ailleurs pas contestée par les autorités communautaires. De plus, il semble logique de supposer une amélioration du degré de manquement aux obligations communautaires au cours de la période d'exécution sous astreinte, car c'est effectivement l'objectif principal de l'astreinte. Ainsi, dans l'affaire des « poissons sous taille » n'aurait-il pas fallu prévoir une dégressivité de l'astreinte sur la base d'un critère de réalisation de l'objectif (à titre d'exemple : Quantités débarquées/Quantités contrôlées)?

En ce qui concerne le mode de calcul de la somme forfaitaire, la Cour de justice n'a donné aucune indication et la fixe à 20.000.000€ En effet, le juge communautaire, s'est contenté de constater que : « Il est fait une juste appréciation des circonstances particulières de l'espèce en fixant à 20 000 000 euros le montant de la somme forfaitaire que la République française devra acquitter. »⁴⁶

Il s'avère donc que sur le mode de calcul et la variation de sanctions financières, ils restent encore des interrogations majeures que de futurs arrêts devront préciser.

5.4) ... sur le cumul de l'astreinte et de l'amende forfaitaire

Ce point soulève deux questions : l'article 228 permet-il le cumul et, dans l'affirmative, la Cour peut-elle le faire en l'absence de demande de la Commission ? La présentation de l'appréciation de la Cour (voir supra) a montré que le juge communautaire a répondu à ces questions par l'affirmative. Leur enjeu dépasse largement la seule affaire dite « des Poissons

⁴⁶ Arrêt du 12 juillet 2005, C-304/02.

sous taille », du fait des nombreuses procédures précontentieuses ouvertes sur le fondement de l'article 228 CE.

Pour justifier le **cumul des deux sanctions**, la Cour s'est basé sur le fait que la politique commune de la pêche constitue un domaine particulièrement sensible, et sur les conséquences cumulatives et durables de la persistance de violations par un État de ses obligations en la matière, qui obère gravement le patrimoine halieutique commun aux différents États membres. Par rapport aux manquements de l'Espagne et de la Grèce précités, l'impact géographique du manquement dans l'affaire des « poissons sous taille », son ampleur quantitative et qualitative sont bien plus considérables. Selon le juge communautaire, l'utilisation de la conjonction «ou» dans le traité pour relier les deux types de sanctions prévues doit, compte tenu du contexte dans lequel elle est utilisée et de la finalité poursuivie par le traité, être entendue dans un sens cumulatif. Le fait qu'un tel cumul de mesures n'ait pas été infligé dans des affaires antérieures ne constitue pas un obstacle à son imposition ultérieure, dès lors que, eu égard à la nature, à la gravité et à la persistance du manquement constaté, il apparaît approprié. Si les deux sanctions s'inscrivent dans la même finalité, la Cour relève que le prononcé d'une astreinte permet d'inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui aurait tendance à persister. La sanction sous la forme d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences sur les intérêts privés et publics du défaut d'exécution avéré par l'État concerné de ses obligations, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis le premier arrêt.

Au cours de l'audience, la France et douze des seize États ayant présenté des observations se sont vigoureusement opposés à une telle lecture de l'article 228 § 2, en articulant des arguments juridiques de valeur inégale que la Cour s'est employée à réfuter point par point. Quand les deux sanctions ont en commun leur nature pécuniaire, elles diffèrent par leur objectif, introduisant ainsi une ambiguïté sur la nature même des sanctions et par conséquent sur l'utilisation qui doit en être faite.

En effet, lors de l'audience, les autorités françaises ont mises en avant que l'objet de l'article 228 TCE, est de conduire à l'exécution d'un arrêt en manquement. En ce sens, il ne faut voir dans cette disposition ni un caractère punitif ou dissuasif mais simplement un caractère incitatif. Telle est au demeurant l'interprétation retenue par la Commission dans sa communication de 1996 : « l'objectif fondamental (...) qui est d'aboutir le plus rapidement possible à la mise en conformité ». Conformément à cet objectif, la somme forfaitaire, pas plus que l'astreinte, ne peut punir pour le passé.

Il convient aussi de relever l'absence d'utilisation du terme « amende », pourtant employé à deux autres reprises dans le droit primaire. L'analyse de la rédaction de l'article 228 TCE lors de la négociation du traité de Maastricht (voir supra) a montré que le terme « amende » avait explicitement été exclu par une majorité des Etats membres. Ces derniers ont souhaité introduire l'expression « somme forfaitaire », terme neutre, sans connotation punitive.

Or, la somme forfaitaire réclamée par l'avocat général de 115.522.500 euros ainsi que celle de 20.000.000 d'euros retenue par la Cour, visaient à dissuader la France de récidiver, voire de la punir, et n'avaient évidemment pas pour objet de l'inciter à se conformer à l'arrêt du 11 juin 1991.

L'astreinte, par contre, n'a pas pour objet de sanctionner l'inexécution d'un arrêt en manquement mais de faire cesser ce manquement pour l'avenir.

S'agissant de l'argument tiré du fait que **la Commission n'a pas proposé l'imposition d'une somme forfaitaire**, la Cour a constaté qu'il lui appartient, dans l'exercice de sa fonction juridictionnelle, d'apprécier dans quelle mesure la situation dans l'Etat membre est conforme ou non au premier arrêt, si un manquement grave persiste ainsi que l'opportunité d'imposer une sanction pécuniaire et le choix de la sanction la plus adaptée aux circonstances.

Or, comme le souligne entre autres Bénédicte Masson dans son analyse de l'arrêt : « Il semble juridiquement difficile que la Cour puisse prendre, de sa propre initiative, la décision d'imposer une somme forfaitaire alors que la Commission avait sollicité lors de sa saisine l'imposition d'une astreinte. Bien que nous avons démontré que la Cour n'est pas liée par la proposition de la Commission, il apparaîtrait contraire aux droits de la défense que la Cour puisse condamner à une sanction un Etat qui n'a pas été mis en posture de lui opposer ses arguments. »⁴⁷

En effet, on pourrait parler d'une violation des droits de la défense, car si la Cour devait être autorisée à infliger le paiement de ces deux sanctions pécuniaires, en l'absence de demande en ce sens de la Commission, il serait possible d'en déduire que la procédure orale aurait vocation à être systématiquement rouverte après une proposition de cumul de l'avocat général, sauf à méconnaître les droits de la défense. Or, même avec la seconde plaidoirie organisée par la Cour, les autorités françaises pourraient faire valoir que, s'agissant de l'astreinte, elles ont pu se défendre par la transmission de deux mémoires et une audience, alors que pour contrer la proposition de l'avocat général, elles n'auront en somme disposé que de cette seconde audience.

⁴⁷ MASSON, Bénédicte : op.cit., p. 662.

Par ailleurs, reconnaître un tel pouvoir à la Cour méconnaîtrait gravement le principe de l'égalité de traitement des Etats membres. La Cour s'éloignerait considérablement de la communication de la Commission, qu'elle a elle-même considérée comme une base utile et déjà appliquée dans deux affaires.

Si l'évolution de la jurisprudence sur ces points semble critiquable, il sera difficile de revenir sur l'interprétation faite par la Cour de justice, sauf par une nouvelle rédaction de l'article 228 TCE dans le cadre d'une révision du traité. A ce moment, il conviendrait notamment de préciser la question du cumul et de la finalité des sanctions financières ainsi que la répartition des rôles entre la Commission européenne et la CJCE, notamment en ce qui concerne la détermination du montant de la sanction financière.

5.5) ... sur la périodicité de l'astreinte

Comme l'a relevé avec pertinence l'avocat général, ni la rectification des manquements subsistants, ni l'évaluation des mesures prises ne peuvent être instantanées. L'Etat membre en infraction doit bénéficier d'une période raisonnable, pour adopter les mesures nécessaires pour rectifier le manquement et la Commission d'assez de temps pour évaluer l'efficacité pratique de ces mesures. Pour ces raisons, il a considéré que la fixation d'une astreinte journalière n'était pas appropriée. En conséquence, il a proposé que l'astreinte soit due tous les six mois, ce délai étant, selon lui, suffisant pour permettre de déterminer si un manquement subsiste. La technique proposée était donc l'astreinte semestrielle.

Or, on peut s'interroger sur les critères sur lesquels est basé le choix d'une période de 6 mois. Par analogie avec l'affaire Commission/Espagne et en vue de la nécessité de combler une insuffisance structurelle du dispositif de contrôle et de poursuite français, pourquoi la Cour n'aurait-elle pas retenu un rendez-vous annuel pour l'appréciation du manquement ?

Il s'avère que même après le prononcé de l'arrêt du 12 juillet 2005, de nombreuses questions relatives à l'application de l'article 228 TCE restent encore ouvertes. Par ailleurs, il convient de s'interroger également sur la période suite au deuxième arrêt de la Cour de justice, pendant laquelle, la Commission européenne est chargée d'évaluer les efforts mise en place par les autorités nationales pour se conformer à leurs obligations communautaires.

6) L'exécution de l'arrêt sous astreinte : La Commission européenne, incompétente pour décider du recouvrement de l'astreinte semestrielle ?

Si les autorités françaises ont versé la somme forfaitaire de 20.000.000 euros sur le compte « Ressources propres de la CE » immédiatement après le prononcé de l'arrêt de la Cour de justice, le paiement de l'astreinte semestrielle restait à ce moment encore une hypothèse. En effet, la première période de six mois après le prononcé de l'arrêt arrivait à expiration le 12 janvier 2006.

Le 1^{er} mars 2006, après un délai supplémentaire qui a permis aux inspecteurs communautaires d'analyser les mesures mises en œuvre par la France, la Commission européenne décida, conformément à l'arrêt de la Cour, de soumettre la France au paiement d'une astreinte de 57,8 M€ pour la période de six mois suivant l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 12 juillet 2005. Bien que la Commission se soit félicitée des progrès accomplis par la France, elle considérait toutefois que l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 2005 n'avait pas été pleinement exécuté.

Les autorités françaises contestent cette astreinte financière. A l'époque, la France estime en effet avoir pris toutes les mesures requises par l'arrêt de la Cour de justice. La décision de la Commission ignorait les résultats obtenus par le plan renforcé de contrôles mis en œuvre par le gouvernement français depuis juillet 2005. Ce plan, dans le cadre duquel les contrôles ont augmenté de près de 50 %, démontre, selon les autorités françaises, le caractère strictement résiduel de la pêche et de la commercialisation de poissons n'ayant pas la taille requise par la réglementation européenne. Ainsi, selon le gouvernement français, moins de 3% de contrôles effectués au cours des 6 derniers mois mettent en évidence des poissons inférieurs à la taille réglementaire. Des sanctions sévères (condamnations à des amendes et sanctions administratives) auraient été prises à l'égard des contrevenants.

Les autorités françaises critiquent notamment le fait que la Commission ait prononcé à l'encontre de la France la même astreinte qu'elle lui aurait infligée si aucune mesure n'avait été prise en la matière. La décision de la Commission leur paraît gravement disproportionnée, insuffisamment motivée et dépourvue de preuves de la persistance d'un manquement. Pour ces raisons, la France saisit le Tribunal de première instance des Communautés européennes (TPI) pour demander l'annulation de la décision de la Commission. Il convient de noter que ce recours (T-139/06) qui s'inscrit dans le cadre de l'article 230 du TCE n'est pas suspensif.

Par requête en date du 12 mai 2006, le gouvernement français demande au Tribunal d'annuler la décision C(2006) 659 final de la Commission européenne, du 1er mars 2006, portant demande de paiement de la somme de 57.761.250 euros auquel, par arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02), la Cour de justice des Communautés européennes a condamné la France pour chaque période de six mois au terme de laquelle l'arrêt du 11 juin 1991, Commission/France (C-64/88), n'a pas été exécuté pleinement.

A titre principal, les autorités françaises font valoir que la décision litigieuse devrait être annulée pour incompétence de la Commission en ce que celle-ci ne pourrait pas adopter une décision qui imposerait à un Etat membre le recouvrement d'une astreinte infligée par la Cour dans le cadre de l'article 228 TCE. La France estime qu'en vertu de l'article 228 TCE, seule la Cour est compétente pour exiger un tel paiement, en ce que cela impliquerait la constatation préalable de la persistance du manquement.

Par ailleurs et à titre subsidiaire, les autorités françaises demandent au TPI de constater, premièrement, une violation des droits de la défense, dans la mesure où les autorités françaises n'auraient pas eu la possibilité de présenter utilement leurs observations avant que la décision litigieuse ne soit prise, deuxièmement, une appréciation erronée par la Commission des mesures prises par la France pour exécuter pleinement l'arrêt de la Cour. Troisièmement, la France demande à la Cour de constater qu'en vue des mesures d'exécution prises, la Commission aurait dû fixer le montant de l'astreinte à un niveau inférieur. Enfin, et à titre tout à fait subsidiaire, la France estime que dans l'hypothèse où le Tribunal estimerait que la Commission n'avait pas la faculté de diminuer elle-même le montant de l'astreinte infligée dans l'arrêt de la Cour, il appartiendrait au Tribunal d'y procéder lui-même dans le cadre de sa compétence de pleine juridiction.⁴⁸

Il paraît pertinent d'approfondir l'argument de l'incompétence de la Commission à prendre la décision concernant le paiement de l'astreinte. Sur ce point, les autorités françaises estiment que le traité CE ne confère pas à la Commission le pouvoir d'adopter une décision qui, comme la décision litigieuse, exige d'un Etat membre le paiement d'une astreinte infligée par la Cour à l'encontre de ce dernier dans le cadre de l'article 228 TCE. Selon le gouvernement français, seule la Cour est compétente pour exiger un tel paiement. La France rappelle que dans le cadre de la procédure de l'article 228 TCE, la Commission ne dispose que du pouvoir de saisir la juridiction communautaire tandis qu'il appartient à celle-ci de statuer sur les manquements. Or, selon les autorités françaises, la décision par laquelle la Commission impose le recouvrement

⁴⁸ JOUE du 15.07.2006, Recours introduit le 12 mai 2006 – France/Commission, Affaire T-139/06.

d'une astreinte ou, en d'autres termes, procède à la liquidation de celle-ci, implique nécessairement la constatation préalable de la persistance du manquement, qui constitue une nouvelle violation de ses obligations par l'Etat membre.⁴⁹

La Commission soutient dans son mémoire en défense que, dans son arrêt du 12 juillet 2005, la Cour l'a chargée de percevoir le montant de l'astreinte et elle en déduit que la Cour l'a également chargée de vérifier si les conditions fixées pour percevoir cette astreinte étaient réunies.

Le gouvernement français relève cependant que, dans son arrêt, la Cour s'est bornée à condamner la France à payer l'astreinte en cause sur un compte déterminé de la Communauté et que rien ne permet d'en déduire qu'elle aurait chargé la Commission de vérifier si les conditions fixées pour percevoir cette astreinte étaient réunies.

Il paraît effectivement important de constater une différence entre l'affaire en question et une situation dans laquelle la Commission impose à un Etat membre le recouvrement d'une somme forfaitaire dont la Cour a infligé le paiement. En effet, une telle décision n'implique pas la constatation préalable par la Commission d'une nouvelle violation de ses obligations par l'Etat membre.

Il convient par ailleurs d'ajouter que rien ne laisse entendre, dans les arrêts précédents sur la base de l'article 228 TCE dans lesquels la Cour a infligé une astreinte à un Etat membre, que la Commission serait compétente pour liquider elle-même l'astreinte. En outre, on peut relever que la Commission ne tire une telle compétence d'aucune autre disposition du traité CE ni du droit dérivé.

Les autorités françaises soutiennent alors que dans la présente affaire, la Commission était incompétente pour adopter une décision imposant à la France le paiement de l'astreinte. Il lui appartenait de saisir la Cour à cette fin. Le gouvernement français considère cependant que, si la Commission estime qu'un Etat membre n'a toujours pas exécuté un arrêt de la Cour, elle doit pouvoir saisir directement la Cour sans mettre à nouveau en œuvre la procédure de l'article 226 TCE. En effet, une telle démarche de la Commission s'inscrirait dans le cadre de l'article 228 TCE.

L'affaire T-139/06 est toujours pendante. L'arrêt du TPI pourrait être prononcé à l'horizon de la fin 2008. Il a été démontré que des questions majeures se posent encore à l'heure actuelle concernant la mise en œuvre de l'article 228 TCE et notamment celles relatives à la répartition des rôles entre la Cour de justice et la Commission européenne au cours de l'exécution d'un arrêt

⁴⁹ Requête du gouvernement français.

du juge communautaire sous astreinte. Indépendamment de la question de la persistance du manquement des autorités françaises en matière de « poissons sous taille », il conviendrait que la juridiction communautaire se prononce dans son arrêt sur une éventuelle modulation de l'astreinte en fonction des résultats obtenus par l'Etat membre, le pouvoir d'appréciation de la Commission européenne et l'institution à laquelle il appartient de constater une éventuelle persistance du manquement au cours de l'exécution de l'arrêt sous astreinte. Afin d'éviter de telles différences dans l'exécution de futurs arrêts, la CJCE pourrait prévoir dans son arrêt, ce qu'elle avait d'ailleurs fait dans l'arrêt Commission/Espagne (voir supra), une modulation de l'astreinte en fonction du degré d'atteinte des normes communautaires par l'Etat membre. Cet outil ainsi que la possibilité de pouvoir fixer des rendez-vous d'évaluation (périodicité de l'astreinte) donnent à la CJCE des moyens efficaces pour obtenir de l'Etat membre en infraction une mise en conformité rapide. Afin d'éviter toute ambiguïté, il faudrait que la Cour de justice dans ses futurs arrêts indique précisément comment elle souhaite que ces outils soient mis en œuvre en l'occurrence.

Après avoir discuté les aspects juridiques de la procédure de manquement et de l'arrêt du 12 juillet 2005, il convient maintenant de s'intéresser plus aux enseignements qu'on peut tirer du dossier des « poissons sous taille » pour l'organisation et le pilotage des politiques publiques au niveau national.

7) Enfin, la mise en conformité de la France – par quels moyens ?

Dès le début de la phase précontentieuse au titre de l'article 228 TCE, les autorités françaises étaient conscientes de l'enjeu majeur que constituait le dossier des « poissons sous taille ». Ainsi, lors d'une réunion interministérielle au Secrétariat général du comité interministériel pour les affaires européennes (SGCI devenu le Secrétariat général aux Affaires européennes, SGAE) en février 2002, avant la saisine de la Cour de justice, les fonctionnaires français notent que : « Il convient donc de tout mettre en œuvre pour éviter que cette décision de saisine ne soit exécutée et, si elle l'était, pour éviter la condamnation de la France à une astreinte ou même à une amende. Dans ces conditions, il est essentiel d'établir la bonne foi des autorités françaises vis-à-vis de la Commission en établissant le sérieux et l'efficacité des mesures prises. »

7.1) Grâce aux contacts réguliers et réunions bilatérales, la Commission classe le dossier d'infraction tout en insistant sur la nécessité de plus amples améliorations.

Les autorités françaises supposent connaître les principales attentes de la Commission européenne, c'est-à-dire, l'amélioration du système d'inspections des normes de commercialisation de « poissons sous taille » et du dispositif de sanctions. Des plans d'actions sont mis en œuvre dans les deux domaines pour combler les déficits que la Commission reproche à la France. L'enjeu pour les autorités françaises est en effet qu'à la date du prononcé de l'arrêt, la France puisse démontrer être en conformité avec le droit communautaire, de manière à se soustraire au paiement d'astreintes.

Un problème majeur des autorités françaises tout au long de la procédure de manquement concerne les statistiques relatives à la mise en œuvre de l'arrêt de la Cour dont la Commission européenne souhaite disposer. Vu le grand nombre de services administratifs différents chargés du contrôle de la pêche, de la poursuite des infractions et du recouvrement des amendes, il s'avère difficile de fournir des éléments chiffrés concernant les infractions pour « pêche de poissons sous taille ».

Les contacts réguliers ainsi que les réunions bilatérales entre la DG Pêche de la Commission européenne et la Direction de la Pêche maritime et de l'aquaculture du Ministère de l'agriculture et de la pêche à Paris permettent enfin de mettre en œuvre les mesures que la Commission estime nécessaires. Par décision du 23 novembre 2006, la Commission constate que la France a entièrement rempli, au cours de la période du 12 janvier 2006 au 12 juillet 2006, ses obligations légales concernant ses carences passées dans l'application de certaines mesures dans le domaine de la pêche. Par conséquent, la France ne sera pas soumise à une deuxième astreinte. Avec cette décision la Commission met fin à la procédure d'infraction contre la France.

Dans son évaluation de la situation en France, à la fin de la première période de 6 mois, la Commission salue les démarches positives effectuées par la France. Elle précise, néanmoins, qu'un certain nombre de mesures prises par la France n'avaient pas encore eu l'impact souhaité sur le terrain, tandis que d'autres devaient encore être mises en place.

En ce qui concerne le contrôle, des carences avaient encore été observées quant au nombre, à la qualité et à la rigueur des inspections des activités de pêche, de débarquement, de transport et de commercialisation. Concernant l'efficacité des sanctions, la Commission prend note de l'entrée en vigueur, le 6 janvier 2006, de changements dans la législation française.

Ceux-ci étendent l'application de sanctions administratives à toutes les infractions à la réglementation communautaire en matière de pêche.

Dans sa lettre aux autorités françaises du 23 novembre 2006, la Commission conclue que « le dispositif de contrôle, de poursuite et de sanction des infractions aux règles communautaires sur les tailles minimales [...] peut être considéré comme globalement satisfaisant » et décide de classer le dossier d'infraction. Toutefois, la Commission exige « que la France consolide les progrès déjà accomplis » et souhaite que la France accorde une importance particulière à un certain nombre de points. Parmi d'autres, y figurent « la poursuite des efforts engagés pour aboutir à l'utilisation systématique de l'ensemble des informations collectées » et « l'adaptation régulière de la stratégie de déploiement des moyens d'inspection pour prendre en compte les enseignements recueillis, en portant une attention particulière au merlu et aux risques de débarquement hors criées. »

En matière de poursuite des infractions, la Commission conclut que « le nombre des procédures pénales et administratives engagées par le parquet et par les autorités administratives, ainsi que le nombre et le volume des sanctions pour infractions aux règles sur les tailles minimales restent en revanche, faibles, ce qui avait déjà été déploré par la lettre de la Commission du 1^{er} mars 2006. »⁵⁰

Cette appréciations et ces recommandations détaillés de la Commission européenne vont clairement au-delà de l'arrêt de la Cour et démontrent que, depuis l'arrêt de la Cour du 12 juillet 2005, la Commission estime être dans une position de force en ce qui concerne l'exécution des arrêts de la Cour de justice dans les procédures de manquement. En effet, en matière de sanctions, la Commission semble ainsi souhaiter prescrire des mesures détaillées et exiger une obligation de résultat.

Ceci démontre à nouveau et avec encore plus d'acuité, qu'il est nécessaire que la Cour de justice se prononce sur la répartition des compétences entre le juge communautaire et le fonctionnaire européen en matière d'exécution des arrêts en manquement.

Le fait que la Commission européenne ait été exigeante quant aux mesures à mettre en œuvre par la France et aurait peut être dépassée les prescriptions de l'arrêt de la Cour ne peut que partiellement expliquer le long historique du dossier des « poissons sous taille ». La raison principale est sans doute que le secteur de la pêche est un domaine sensible en France. Mettre en œuvre une politique de contrôle exigeante dans un secteur en situation économique précaire n'est pas sans difficultés.

⁵⁰ Lettre de la Commission européenne aux autorités françaises du 23 novembre 2006. C(2006)5552 final.

En ce qui concerne les moyens par lesquels les autorités françaises sont parvenues à se conformer après 15 ans (de la constatation par un premier arrêt de la Cour de justice en 1991 jusqu'à la mise en conformité de la France en 2006) aux exigences du droit communautaire, il convient d'abord de noter l'attention et la volonté politique suscitées par les sanctions financières prononcées par la CJCE.

7.2) La volonté politique et une re-organisation administrative ont permis de débloquer la situation.

Officieusement, le Ministère de l'agriculture et de la pêche reconnaît que jusqu'en 2000, rien n'avait été réellement tenté pour mettre en œuvre l'arrêt de la Cour. Les gouvernements et ministres de l'agriculture successifs ont en effet longtemps fait le choix délibéré de ne pas faire respecter les règlements communautaires, par crainte de manifestations violentes des pêcheurs. Le ministère de l'Agriculture et de la Pêche rappelle à plusieurs reprises lors de réunions interministérielles, la crise profonde que traverse le secteur de la pêche, à raison de problèmes structurels graves appelant d'importantes réformes.

Ce comportement des décideurs politiques s'explique sans doute par le fait qu'avant le Traité de Maastricht, les Etats membres ne risquaient aucune sanction financière et que la durée des procédures devant la Cour de justice reste toujours très longue (voir supra). Même si la Cour de justice est saisie d'une affaire pendant le mandat d'un gouvernement, il est quasiment exclu que la deuxième saisine de la Cour au titre de l'article 228 TCE et donc le prononcé d'une sanction effective, interviendra au cours du même mandat. Ceci amène à une déresponsabilisation des décideurs politiques, comme le relève également Josseline de Claussade : « La prééminence dans la vie politique et, quelquefois dans la gestion publique française, des préoccupations de court terme que le Conseil d'Etat dénonçait effectivement dans son rapport de 2006, est difficilement conciliable avec le temps long qui caractérise les processus de décision européens. »⁵¹

Dans l'affaire des « poissons sous taille », le manquement persistant des autorités françaises aux règlements communautaires s'explique donc avant tout par un manque de volonté politique. Or, il est vrai aussi que, comme le souligne d'ailleurs à plusieurs reprises la Commission européenne, que le dispositif de contrôle de la pêche en France souffre de problèmes structurels.

⁵¹ CLAUSADE, Josseline de : *La France doit renforcer sa stratégie d'influence à l'égard de l'Union européenne*. dans : *La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales*, n° 13, 28 mars 2007, p. 10.

Ainsi, l'absence d'un corps de contrôle de la pêche en France est à la base des difficultés à mettre en œuvre les règlements communautaires. La répartition des tâches entre les ministères en France veut que la Direction des affaires maritimes et de l'aquaculture au Ministère de l'agriculture et de la pêche est responsable des aspects réglementaires relatives à la pêche. Si la responsabilité en termes d'organisation et de pilotage des contrôles incombe alors au Ministère de l'agriculture et de la pêche, il ne dispose pas des moyens nécessaires à leur mise en œuvre. Les contrôleurs dépendent essentiellement de la Direction des affaires maritimes au Ministère de l'équipement et des transports. Par ailleurs, les services de la Marine nationale, de la Gendarmerie maritime (Ministère de la défense), de la Police Nationale (Ministère de l'intérieur) et des Douanes (Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie) contribuent à la mise en œuvre des contrôles dans le domaine de la pêche.

Cet éparpillement de la mise en œuvre des contrôles sur de nombreux services dans des ministères différents, qui chacun remplissent également un grand nombre d'autres missions, a incontestablement contribué à l'inefficacité du système de contrôle en France. La Commission n'a certainement pas tort d'insister sur ce point, même si elle dépasse ses compétences en le faisant.

En outre, il paraît logique de considérer que l'émiettement des compétences est également à la base des difficultés quant à la réforme de ce système. Il convient alors de noter qu'au-delà d'un manque de volonté politique, l'organisation administrative rendait une mise en conformité des autorités françaises difficile. La pêche est un secteur socio-économique de petite taille, fragile, hétérogène et impliquant un grand nombre d'administrations en matière de contrôles rendus obligatoires par la politique commune des pêches. Le contrôle physique de la pêche, dispersé entre plusieurs administrations, est insuffisamment intégré.

Similairement, en matière de poursuite, il appartient au Ministère de la justice de veiller à ce que les sanctions soient effectives, proportionnées et dissuasives. Dans le domaine de ses compétences ce ministère a attiré l'attention des procureurs par circulaire aux enjeux liés à la mise en œuvre des règlements relatifs au contrôle de la pêche (voir supra). Or, il a été difficile, avant l'arrêt de la Cour du 12 juillet 2005, de faire adopter au sein de l'administration des mesures nécessaires dans ce secteur pointu. En effet, les procureurs souffrent d'une charge de travail considérable et n'accordaient pas forcément grande importance aux infractions aux règles communautaires de contrôle de la pêche. En même temps, le dossier des « poissons sous taille » ne suscitait pas une attention majeure au sein de la Chancellerie en début de procédure et il a été donc difficile de faire adopter les mesures permettant une mise en conformité rapide.

Sur le plan de la volonté politique et des problèmes d'organisation administrative, l'arrêt de la Cour de justice du 12 juillet 2005 qui prononçait le paiement d'une somme forfaitaire de 20.000.000 d'euros et annonçait l'éventuel paiement d'une astreinte de 58 millions d'euros, a eu un impact majeur. Avec les théories des sciences politiques sur la détermination de l'agenda politique (agenda setting)⁵², on pourrait argumenter que cet arrêt et notamment le niveau des sanctions financières ont mis la question, pointu et technique, des contrôles relatifs à la taille des poissons très haut sur l'agenda politique. De ce fait, l'arrêt a permis de débloquent la situation en France et de faire mettre en œuvre les mesures nécessaires rapidement. La multiplication des réunions interministérielles à Matignon suite à l'arrêt de la Cour témoigne de cette nouvelle volonté politique. En effet, en temps normal, le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) est chargé du suivi de l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice, les réunions interministérielles à Matignon étant réservé aux dossiers sensibles ou stratégiques. Après l'arrêt de la Cour, toutes les réunions relatives au dossier des « poissons sous tailles » se sont tenues au niveau du Premier Ministre. La mise en œuvre de la feuille de route élaborée à ce niveau était décisive pour la mise en conformité de la France dans cette affaire.

En outre, le fait que des commissions du Sénat aient estimé nécessaire auditionner l'avocat général, M. Philippe Léger et le juge de la CJCE, M. Jean-Pierre Puissochet, sur le rôle de la Cour de justice et du droit communautaire (Réunion du 22 février 2006), confirme l'intérêt qu'a suscité le dossier des « poissons sous taille » pour les institutions politiques françaises après le prononcé de l'arrêt.

Cette analyse des moyens qui ont permis aux autorités françaises de se conformer à leurs obligations communautaires démontre l'efficacité de l'article 228 TCE, qui, une fois mise en œuvre, permet de développer un effet incitatif considérable sur l'Etat membre en infraction.

Bien que ceci soit rassurant d'un point de vue européen, puisqu'il s'agit de garantir l'uniforme et stricte application du droit communautaire, d'un point de vue national, suite à l'arrêt du 12 juillet 2005, il convient surtout s'interroger sur les mesures à adopter afin d'éviter d'autres condamnations au titre de l'article 228 TCE.

⁵² Cf. par exemple: Shaw, Donald L., & McCombs, Maxwell (Eds.). (1977). *The emergence of American political issues*. St. Paul, MN: West.

8) Conclusions relatives à la prise en compte de la dimension communautaire dans l'organisation administrative française.

L'enjeu de la prise en compte de la dimension communautaire dans l'organisation administrative nationale est triple : il convient d'abord *d'anticiper* les impacts juridiques et budgétaires des normes communautaires, par la suite il convient *d'influencer* le sens des négociations de textes juridiques européens dans les enceintes bruxelloises et enfin, il est crucial de faire *appliquer* les textes communautaires par les administrations nationales.

8.1) Mieux anticiper l'impact des normes communautaires au niveau national.

L'évolution du dossier des « poissons sous taille » et le nombre élevé de recours en manquement engagés démontrent la nécessité pour les Etats membres d'anticiper l'impact de la législation européenne sur leur droit national au stade de la négociation à Bruxelles. Les Etats membres ont tout intérêt à trouver des accords dans la négociation des directives qui leur permettent de sauvegarder, dans la mesure du possible, leur législation nationale. Par ailleurs, ils ont tout intérêt à réaliser des études d'impact et de faisabilité pour chaque innovation du droit communautaire.

Actuellement, de nombreux observateurs constatent un manque d'anticipation de la portée véritable de certaines directives et règlements au stade de leur négociation. En effet, les obligations communautaires, notamment dans le dossier des « poissons sous taille » sont perçues par les services nationaux comme des contraintes et non comme le résultat de négociations dans lesquelles la France et les services concernés par ces obligations ont pu peser. Il paraît opportun dans ce contexte de renforcer le rôle du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), chargé de la coordination interministérielle de la politique européenne en France, afin qu'il puisse inciter les ministères à plus d'échanges et de délibération lors de l'élaboration des textes communautaires.

En effet, il appartient aux autorités nationales de déterminer dans quelle mesure la législation communautaire en cours d'élaboration aura des conséquences financières, administratives mais aussi organisationnelles sur l'Etat membre en question. L'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » n° 2003/C 321/01 permet de faire des avancées dans ce domaine. Or, il ne saurait pas remplacer une analyse continue des dispositifs en cours d'élaboration par les autorités nationales, qui grâce aux contacts qu'elles entretiennent avec les

usagers de leur secteur disposent d'informations pertinentes pour apprécier les enjeux de la négociation. En particulier dans le vaste domaine de l'environnement (comme par exemple sur la protection de la ressource halieutique) il conviendrait d'élaborer systématiquement une analyse coût/bénéfices des mesures communautaires, afin d'apprécier pleinement les effets de la législation communautaire et d'en tirer les conséquences. La France gagnerait à agir le plus en amont possible dans l'élaboration de textes juridiques communautaires en associant d'emblée au niveau national les partenaires économiques et sociaux concernés. Les processus décisionnels communautaires donnent en effet amplement l'occasion à la prise en compte d'avis différents (voir infra).

Il pourrait être judicieux de mieux associer l'Assemblée nationale au processus d'élaboration de textes communautaires, en demandant, par exemple, à chaque ministre de présenter systématiquement les enjeux des propositions de législation communautaire devant la commission compétente et/ou la délégation pour l'Union européenne. De plus, il pourrait être envisagé de créer, à l'instar du Bundestag allemand, une permanence de la Délégation pour l'Union européenne à Bruxelles, qui serait chargé de veiller en direct avec la Représentation permanente sur les textes en cours d'élaboration, de communiquer ces informations à Paris et de faire valoir le point de vue du Palais Bourbon dans les enceintes bruxelloises.

Enfin, il convient dans ce contexte de rappeler que l'Union européenne n'est pas une organisation internationale classique où se négocient des conventions internationales que l'on se réserve de ratifier ou non. En effet, même si dans le passé certains Etats membres s'accordaient des marges de manœuvre, aujourd'hui, lorsqu'un Etat membre approuve un projet de directive, il s'engage à la transposer et à l'appliquer.

8.2) Mieux influencer les processus décisionnels européens.

Les processus décisionnels européens donnent largement la possibilité aux Etats membres, aux associations représentant la société civile et aux acteurs économiques de s'exprimer et de soumettre des propositions. Aujourd'hui, 9/10 des propositions de la Commission européenne répondent à des demandes des gouvernements des Etats membres et du Parlement européen. Ainsi, il convient de s'interroger sur la stratégie d'influence de la France à Bruxelles.⁵³ La France ne subit pas une contrainte communautaire. En effet, elle est un grand Etat membre qui peut peser dans les enceintes bruxelloises, et qui est rarement mis en minorité lors des votes au Conseil. La France gagnerait à renforcer encore la veille sur les projets communautaires en cours

⁵³ Cf. CLAUSADE, Josseline de : *La France doit renforcer sa stratégie d'influence à l'égard de l'Union européenne*. dans : La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, n° 13, 28 mars 2007, p. 9.

d'élaboration et à agir le plus en amont possible en forgeant les alliances nécessaires. Les non-papiers de la Commission, les livres verts et blancs ainsi que les différentes consultations donnent amplement l'occasion aux autorités nationales de faire valoir leur point de vue sur les questions. Plus qu'auparavant, il faudrait peut être associer la société civile française et les acteurs économique français à ces processus décisionnels.

Ces actions doivent pouvoir s'appuyer sur une véritable culture communautaire au sein de l'administration française. A cet effet, il convient de maintenir et de faciliter la mobilité des fonctionnaires nationaux dans les institutions communautaires dans le cadre du programme « Expert national détaché » (END). De plus, des détachements de fonctionnaires nationaux auprès de la Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne permettent également de contribuer au développement de la culture communautaire dans l'administration française. Une fois de retour à Paris, il convient de valoriser l'expérience de ces fonctionnaires en leur proposant des postes clefs dans les affaires européennes.

Les formations proposées aux fonctionnaires ainsi que les critères de sélection retenus dans les concours administratifs pourraient utilement contribuer au développement d'une culture communautaire dans l'administration française. Il conviendrait ainsi d'introduire dans la plupart des concours administratifs une épreuve obligatoire portant sur les institutions et le droit communautaires. Par ailleurs, il paraît judicieux de renforcer l'enseignement des affaires européennes dans le cadre de la formation des fonctionnaires. A titre d'exemple, depuis la réforme de la scolarité de 2006, les élèves de l'Ecole nationale d'administration (ENA) débutent leur formation avec un module dédié aux affaires européennes dans le cadre duquel ils effectuent un stage de responsabilité sur un poste dans le domaine communautaire (institutions européennes, ambassade, service des affaires européennes d'un ministère). Par ailleurs, la présence d'élèves du Cycle international long dans les promotions de l'ENA, élèves qui suivent pour une partie la même scolarité que les élèves français, ainsi que la création en 2006 d'un Cycle des hautes études européennes, contribuent de manière significative à l'ouverture de l'administration française sur l'Europe et à la dissémination de la culture communautaire parmi les fonctionnaires français.

8.3) Mieux appliquer le droit communautaire.

Les recours en manquement au titre de l'article 228 TCE constituent un enjeu majeur pour la France, vu le grand nombre d'affaires pendantes. La Commission, par sa communication du 13 décembre 2005, a cherché à se saisir de l'ambiguïté relative aux modalités d'application de

l'article 228 TCE pour interpréter l'arrêt de la Cour dans l'affaire « poissons sous taille » selon ses intérêts.

Cette nouvelle communication relative à la mise en œuvre de l'article 228 TCE reprend largement les éléments contenus dans les deux précédentes communications de la Commission de 1996 et 1997, qu'elle remplace, tout en les adaptant pour tenir compte de l'élargissement de l'Union et de la jurisprudence dite « poissons sous taille ». La communication énonce en particulier les critères que la Commission entend appliquer lors de la saisine de la Cour pour évaluer le montant des sanctions pécuniaires qu'elle estime adapté aux circonstances.

Trois innovations importantes sont transcrites dans cette communication : Premièrement, le choix de la Commission de demander désormais systématiquement à la Cour, la condamnation de l'Etat membre défaillant au paiement, non seulement d'une astreinte mais aussi d'une somme forfaitaire. Par ailleurs, dans ce document, un montant minimal de somme forfaitaire est fixé pour chaque Etat membre ; celui-ci s'élève pour la France à 10,9 millions d'euros. Deuxièmement, cette communication indique le choix de la Commission de ne plus se désister en cas de régularisation en cours d'instance et ce, afin d'inciter les Etats à se mettre en conformité le plus rapidement possible. Enfin, il est inscrit dans la communication, un effort dans le sens du respect du principe de proportionnalité dans la méthode de calcul des sanctions proposées à la Cour, c'est-à-dire une adaptation des montants, lorsque les circonstances le permettent, en fonction notamment des griefs, de la périodicité requise pour apprécier des résultats ou juger de l'efficacité de certaines mesures.

Cette prise de position de la Commission européenne signifie que dès lors que la saisine de la Cour aura été exécutée, la procédure se déroule mécaniquement devant la juridiction communautaire et une condamnation de l'Etat membre en manquement pourrait intervenir dans un délai inférieur à 12 mois. Cette mécanique ne peut être enrayée que par un désistement de la Commission ou, à défaut, par une demande de la Commission de suspension de la procédure. A défaut de désistement ou de suspension, la condamnation de l'Etat membre aux astreintes risque d'intervenir de manière mécanique à relativement brève échéance. Compte tenu du grand nombre d'arrêts en constatation de manquement en attente d'exécution qui concernent la France, cette question constitue un enjeu majeur au plan financier mais aussi en ce qui concerne la crédibilité des autorités françaises.

En effet, 15 procédures fondées sur l'article 228 CE sont actuellement ouvertes à son encontre (ce décompte intégrant les quatre dossiers se trouvant au stade liminaire de la demande d'informations), parmi lesquelles une saisine de la Cour, deux décisions de saisine et 3 procédures ayant atteint le stade l'avis motivé, dernière étape avant la saisine de la Cour. Les cas

les plus préoccupants concernent le domaine environnemental au sens large, qu'il s'agisse de la transposition incomplète de la directive relative aux micro-organismes génétiquement modifiés ou encore du dossier relatif aux nitrates de Bretagne (non-exécution d'un arrêt du 8 mars 2001), pour lequel la mise en conformité au droit communautaire pourrait nécessiter encore plusieurs années. En janvier 2006, pour les 14 affaires en matière d'environnement susceptibles d'entraîner une sanction pécuniaire le coût potentiel des condamnations était estimé à s'élever entre 152,8 millions d'euros et 1,88 milliard d'euros pour les seules sommes forfaitaires.⁵⁴

Afin d'assurer un meilleur suivi du contentieux communautaire, il conviendrait de renforcer le rôle de coordination du Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) et notamment de son secteur juridique. Aujourd'hui, le grand nombre de réunions à présider personnellement par le Conseiller juridique du SGAE et les contraintes au niveau du personnel empêchent un suivi approfondi des contentieux. En effet, il est souvent difficile d'intéresser les ministères aux affaires pendantes devant la Cour de justice et de les sensibiliser aux risques qui sont liés à une éventuelle condamnation. Dans ce contexte une meilleure sensibilisation des fonctionnaires aux questions européennes, comme évoqué avant, est tout à fait pertinent.

En ce qui concerne le suivi des dossiers de contentieux, il doit être relevé que par manque de volonté et de coopération des ministères concernés, il est souvent difficile pour le Secteur juridique du SGAE de construire une stratégie contentieuse du Gouvernement français. L'affaire des « poissons sous taille » démontre ce problème de manière exemplaire. Si le SGAE avait bien fonctionné dans l'affaire des « poissons sous taille », les mesures nécessaires auraient été mises en œuvre par les ministères avant une deuxième saisine de la Cour de justice. Il est très probable que la France aurait pu éviter le paiement des sanctions financières dans ce scénario. Or, le SGAE manque d'autorité par rapport aux ministères. En effet, le secrétariat général dispose de très peu de moyens de pression. A la rigueur, le Conseiller juridique pourrait décider de saisir le Cabinet du Premier Ministre d'un dossier bloqué. Or, avant l'arrêt « poissons sous taille », il n'était certainement pas facile d'intéresser les conseillers du Premier Ministre aux dossiers de contentieux qui sont souvent extrêmement techniques et dont les ministères concernés estiment contrôler le déroulement. En effet, l'asymétrie d'informations entre le SGAE et les ministères est le problème principal qui rend le travail du Secteur juridique dans la préparation des stratégies de défense des autorités françaises extrêmement difficile. Pour tout élément technique, le SGAE dépend des experts des ministères, il est donc obligé de se fier aux informations et explications

⁵⁴ Cf. rapport d'information n° 342 (2005-2006) de Mme Fabienne KELLER, fait au nom de la commission des finances, déposé le 10 mai 2006.

fournies par les services ministériels. Comme le dossier des « poissons sous taille » le démontre, ceci peut considérablement ralentir le traitement du contentieux.

En ce qui concerne ces difficultés, il convient de noter que le dossier des « poissons sous taille » a incontestablement renforcé le rôle du secteur juridique du SGAE, avant tout par l'effet incitatif des sanctions financières. Objet de nombreuses tensions entre les ministères, dans l'affaire des « poissons sous taille », le Ministère de l'agriculture et de la pêche (MAP) a payé 50% de l'astreinte, le reste étant reparti sur les quatre autres ministères concernés par l'exécution de l'arrêt. Cette sanction a en quelque sorte « traumatisée » l'administration française. Le contentieux des « poissons sous taille » a attiré l'attention de toute l'administration et du niveau politique au dispositif du recours en manquement. Il est à espérer que ceci mènera à une mobilisation générale des services permettant d'éviter des futures condamnations. En tout état de cause, il n'y a désormais plus aucun doute sur le risque majeur que constitue une sanction financière liée au recours en manquement.

En ce qui concerne la faiblesse des moyens de pression dont dispose le SGAE, afin d'y remédier, il conviendrait de réfléchir à un rapprochement physique de ce secrétariat général à Matignon afin de démontrer de manière symbolique sa qualité de service du Premier Ministre et de faciliter les échanges avec le niveau politique (conseillers techniques et politiques) ainsi qu'avec le Secrétariat général du gouvernement (SGG). Ceci permettrait peut être également au Secrétaire général, qui dispose, car il est également conseiller du Premier Ministre pour les affaires européennes, actuellement de deux bureaux (rue de Varenne et un boulevard Diderot), d'être présent de manière permanente au sein du secrétariat général.

Quant à l'organisation interne du SGAE, la répartition des compétences fait que les précontentieux de l'article 226 TCE sont du ressort des secteurs de négociation alors que le secteur juridique n'intervient qu'à compter de la première saisine de la Cour de justice, puis traite l'ensemble des procédures 228 TCE. Le mérite de cette organisation est d'intéresser les négociateurs aux suites contentieuses des travaux intervenus dans leurs domaines de compétence. Les limites consistent clairement en le passage subtil entre « techniciens, négociateurs » et « juristes » qui intervient assez tard dans le traitement du recours en manquement, au stade de la saisine de la Cour de justice. Ceci implique le risque d'une discontinuité entre les positions de négociations exprimées au cours de la phase précontentieuse et celles exprimées dans les réponses à la mise en demeure et à l'avis motivé ainsi que les positions défendus par le Gouvernement devant la Cour. Il paraît judicieux de mieux coordonner le suivi des contentieux entre les secteurs de négociations et le secteur juridique du secrétariat général. A cette fin, il conviendrait de renforcer les équipes du SGAE qui sont déjà très prises

par la coordination interministérielle et la préparation des négociations / le traitement des affaires devant la Cour de justice. Un meilleur suivi des recours en manquement pourrait être assuré en mettant en place une banque de données avec les informations relatives aux procédures en manquement engagées. Il conviendrait de recenser dans cet outil informatique toutes les informations relatives au manquement à partir de la première demande d'informations de la Commission européennes. Cette banque de données pourrait être suivie et actualisée par des équipes mixtes du secteur juridique et des secteurs de négociations afin d'assurer un meilleur flux d'informations entre ces deux domaines.

Comme il a été évoqué auparavant, le niveau très élevé des sanctions prononcées par la Cour de justice a eu des effets incitatifs majeurs sur les ministères concernés. Il paraît judicieux d'utiliser cette menace d'une sanction financière pour inciter et responsabiliser les ministères compétents pour la mise en œuvre des mesures en question. Ainsi, il pourrait être envisagé d'établir en coopération avec la Direction générale de la Comptabilité publique du MINEFI, pour chaque manquement constaté par la Cour de justice en vertu de l'article 226 TCE, une fiche financière qui répartit les provisions pour une éventuelle sanction financière entre les ministères. De cette manière, les ministères seraient parfaitement conscients des enjeux liés aux dossiers en manquement en cours.

Il est vrai que l'anticipation du niveau de l'éventuelle sanction financière que la Cour de justice inflige dans un arrêt en vertu de l'article 228 TCE, reste difficile. Il conviendrait notamment, comme il a été souligné auparavant, que la Cour de justice précise les lignes directrices qu'elle entend suivre en ce qui concerne le calcul de la somme forfaitaire. Par ailleurs, vu le nombre limité de précédents dans le domaine des sanctions financières prononcées au titre de l'article 228 TCE, il est difficile d'anticiper les coefficients qui seront retenus par la Cour de justice et de savoir si le juge communautaire se prononce en faveur d'un cumul de l'astreinte et de la somme forfaitaire dans une affaire précise. Néanmoins, les grandes lignes, sur la base desquelles les sanctions financières sont calculées, sont aujourd'hui connues. Il pourrait donc tout à fait être envisagé, dans une logique de responsabilisation, de répartir le montant d'une sanction moyenne entre les ministères concernés par un recours en manquement.

Sur le plan de la responsabilisation des ministères concernés par un recours en manquement précis, il pourrait également être prévu, grâce aux nouvelles méthodes de gestion introduites par la LOLF, de regrouper les moyens financiers relatifs à une activité précise dans un seul programme. En effet, il s'avère que les manquements des autorités françaises concernent souvent le domaine de l'environnement. La caractéristique de ce secteur est que les compétences permettant de mettre fin au manquement sont répartis entre différents ministères. Ceci était

d'ailleurs aussi le cas dans le domaine du contrôle de la pêche (voir supra). Il semble donc avantageux de regrouper, dans la mesure du possible et là où cela paraît pertinent, les crédits nécessaires pour mettre fin à un manquement précis dans un seul programme de la LOLF. Ainsi, en ce qui concerne le domaine du contrôle de la pêche, les actions des administrations relatives à la pêche ont été regroupées dans un programme LOLF unique

Enfin, il convient de s'interroger dans le contexte de la responsabilisation des auteurs du manquement sur l'association des collectivités territoriales au traitement des recours en manquement. La condamnation de la France au paiement d'une amende aussi lourde pose en effet avec plus d'acuité la question de la responsabilité financière des structures infra-étatiques (régions, départements, collectivités territoriales, communes) pour un éventuel manquement à des obligations communautaires, l'exécution desquelles est dans leur responsabilité. A titre d'exemple, il convient de noter que la Cour de justice est actuellement saisie d'un recours en manquement à l'encontre de l'Allemagne concernant la passation de marchés publics par deux villes allemandes. Les Etats membres sont en effet responsables des manquements sur leur territoire et sont ainsi amenés à payer les sanctions financières prononcées par la CJCE. Il conviendrait donc que leur organisation interne leur permette de faire respecter une réglementation européenne par des structures infra-étatiques et qu'il y ait une conscience et une volonté politique et administrative dans ce sens.

Quelles évolutions du dispositif de recours en manquement prévoit le Traité constitutionnel ?

Traité établissant une Constitution pour l'Europe – Document CIG 87/04 du 25 juin 2004
(version du 25/07/04 après révision des juristes-linguistes)

Les articles 226 et 228 CE deviennent avec le Traité constitutionnel les articles III-360 et III-362. Aucune modification n'est apportée sur la possibilité pour la Cour d'infliger à un Etat membre, lors du prononcé d'un arrêt constatant l'inexécution d'un premier arrêt en manquement, le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

Le traité constitutionnel prévoit d'améliorer la procédure en permettant à la Commission de demander à la Cour d'**imposer une astreinte dès le jugement constatant le manquement** sans qu'il soit besoin d'engager une nouvelle procédure lorsqu'un Etat n'a pas communiqué ses mesures de transposition.

Par ailleurs, le traité constitutionnel prévoit de **supprimer la phase précontentieuse** ainsi qu'une possibilité d'**accélération des procédures** de sanction dans des hypothèses spécifiques. Ainsi, le nouvel article III-267-2 résume la phase précontentieuse à l'envoi d'une lettre par la Commission européenne.

Bien que le Traité constitutionnel ne soit pas entré en vigueur à ce stade, la tendance qui semble se dessiner à travers les dispositifs prévus dans le Traité est celle d'une accélération de la procédure de constatation de manquement. Il est incontestable que cette réforme contribuera à améliorer l'efficacité du recours en manquement en renforçant son effet incitatif sur les Etats membres. Pour les Etats membres ceci signifie d'abord de réfléchir à des réformes permettant un meilleur suivi du contentieux communautaire et à une organisation administrative permettant une mise en conformité dans les plus brefs délais.

9) Bibliographie

CLAUSADE, Josseline de : *La France doit renforcer sa stratégie d'influence à l'égard de l'Union européenne*. dans : La semaine juridique. Administrations et collectivités territoriales, n° 13, 28 mars 2007.

JACQUE, Jean-Paul : *Droit institutionnel de l'Union européenne*. 4^{ème} édition, Paris, Dalloz, 2006.

KAUFF-GAZIN, Fabienne : « L'arrêt Commission contre France du 12 juillet 2005 dit arrêt « merluchon » : une sanction exemplaire pour un manquement exemplaire. » dans : *Revue Etudes européennes*. CEES : 19 octobre 2005.

MASSON, Bénédicte : « 'L'obscur clarté' de l'article 228 § 2 CE » dans *Revue trimestrielle de droit européen* 40 (4), octobre – décembre 2004, p. 639 – 668.

PERTEK, Jacques : *Droit des institutions de l'Union européenne*. 2^{ème} édition, Paris, PUF, 2006.

SAURON, Jean-Luc : *Droit et pratique du contentieux communautaire*. 3^{ème} édition, Paris, La Documentation française, 2004.

SAURON, Jean-Luc : *L'application du droit de l'Union européenne en France*. 2^{ème} édition, Paris, La Documentation française, 2000.

SIMON, Denys : *Le système juridique communautaire*. Paris, PUF, 2001.

Sources électroniques

Site de la Cour de Justice des Communautés européennes (CJCE).

www.curia.eu

Site des Institutions européennes (notamment Commission).

www.europa.eu.int

Commission européenne > Secrétariat général > Application du droit communautaire.

http://ec.europa.eu/community_law/index_fr.htm

Site du Sénat français (notamment Délégation pour l'Union européenne).

www.senat.fr

10) Annexes

Traité instituant la Communauté européenne (TCE)

Version consolidée, Journal officiel de l'Union européenne, 29.12.2006.

Article 226

Si la Commission estime qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, elle émet un avis motivé à ce sujet, après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations.

Si l'État en cause ne se conforme pas à cet avis dans le délai déterminé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice.

Article 228

1. Si la Cour de justice reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice.

2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris ces mesures, elle émet, après avoir donné à cet État la possibilité de présenter ses observations, un avis motivé précisant les points sur lesquels l'État membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour de justice.

Si l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

Si la Cour de justice reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

Cette procédure est sans préjudice de l'article 227.